

— É inconstitucional a lei, que não teve a iniciativa do Governador do Estado, revogando outra, na parte relativa à promoção horizontal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
Representação nº 1 034 — Relator: Sr. Ministro
SOARES MUNOZ

ACÓRDÃO

Vistos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, por maioria de votos, e na conformidade das notas taquigráficas, julgar procedente a representação.

Brasília, 13 de agosto de 1980. — *Antonio Neder*, Presidente. *Soarez Muñoz*, Relator.

RELATÓRIO

O Dr. Procurador-Geral da República ofereceu representação de inconstitucionalidade

da Lei Complementar nº 211, do Estado de São Paulo, promulgada pela Assembléia Legislativa em 19 de setembro de 1979. Fê-lo atendendo à solicitação do governador daquela Unidade federada, que considera a mencionada lei eivada de vício de inconstitucionalidade, por vulnerar diretamente os arts. 6º, 13, III, 57, II e V, da Constituição da República.

Diz o texto da lei em questão:

“Art. 1º Ficam revogados os arts. 108 e 109 da Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978, que dispõem sobre a insti-

tuição do Sistema de Administração de Pessoal e dá providências correlatas.

Art. 2º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário” (fls. 5).

Os arts. 108 e 109 da Lei Complementar nº 180/78, revogados pela Lei Complementar nº 221, dispunham, respectivamente:

“Art. 108. Na avaliação do desempenho dos funcionários e servidores integrantes do mesmo grupo e com exercício na mesma secretaria, os conceitos avaliatórios serão compulsoriamente atribuídos de acordo com os seguintes percentuais:

I — a 20% do total de funcionários e servidores o conceito de desempenho *muito bom*;

II — a 60% do total de funcionários e servidores o conceito de desempenho *bom*;

III — a 20% do total de funcionários e servidores o conceito de desempenho *regular*.

Parágrafo único. Quando em decorrência do cálculo efetuado na forma deste artigo resultar número fracionário, proceder-se-á ao arredondamento para a unidade imediatamente superior ou inferior, mantido o total do grupo.

Art. 109. Com base nos números obtidos de conformidade com o disposto no artigo anterior, o secretário de estado, em conjunto com os dirigentes das unidades a ele diretamente subordinados, passará a fixar, para cada uma dessas unidades, o número de funcionários e servidores que poderão receber o conceito *muito bom*, *bom* e *regular*, dentre os que compõem o grupo sob avaliação.

§ 1º Caberá aos dirigentes das unidades administrativas dar continuidade ao processo de distribuição quantitativa dos conceitos avaliatórios para as unidades que lhes são subordinadas e, assim, sucessivamente, até que os conceitos tenham sido atribuídos a cada integrante do grupo sob avaliação, seja ele funcionário ou servidor.

§ 2º No decorrer do processo de que trata este artigo poderão os dirigentes, em virtude do desempenho dos elementos que integram algumas unidades administrativas destinar-lhes maior incidência de aplicação dos conceitos *muito bom*, *bom* ou *regular*, reduzindo, na mesma proporção, a incidên-

cia desses conceitos em outras unidades, de forma a manter inalteradas, na Secretaria, as proporções estabelecidas no artigo anterior” (fls. 8-9).

O Sr. Governador do Estado, reportando-se ao que aduzira em seu veto, rejeitado pela Assembléia Legislativa, salienta que os arts. 108 e 109 da Lei Complementar nº 180/78 integravam, indubitavelmente, o regime jurídico dos funcionários e servidores estaduais. Sendo assim, sua revogação por proposta do Legislativo do Estado vulnera, de modo flagrante e incontestado, o preceituado no art. 22, III, da Constituição do Estado de São Paulo, que reserva à competência exclusiva do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre serviços públicos do Estado e seu regime jurídico.

Por outro lado, a supressão dos percentuais previstos nos artigos revogados, além de mutilar o sistema de avaliação comparativa, para fins de evolução funcional, virá possibilitar que se atribua o conceito mais elevado a todo o pessoal avaliável, propiciando, em conseqüência, para os cargos com velocidade evolutiva VE-4 e VE-5, passagem automática e anual para a referência imediatamente superior. São óbvias, portanto, as implicações da medida, em termos de aumento da despesa pública, o que inquina a lei de inconstitucionalidade, também sob o enfoque do art. 22, II, da Constituição do Estado de São Paulo, no tocante à exclusiva competência do Governador para a iniciativa das leis que acresçam a despesa pública.

A Lei Complementar nº 221, conclui o Sr. Governador do Estado de São Paulo, é flagrantemente inconstitucional, pois substancia invasão do Poder Legislativo em área de competência do Poder Executivo, no que viola, além dos dispositivos constitucionais já citados, os arts. 6º, 13, III, e 57 da Lei Maior do país.

O Senhor Presidente da Assembléia Legislativa prestou informações, procurando demonstrar a constitucionalidade da lei em tela, *verbis*:

“Assim, os arts. 108 e 109 da Lei Complementar nº 180/78, revogados pela Lei Complementar nº 221/79, cuidavam exclusivamente de organização de pessoal e não de

regime jurídico, uma vez que, ao invés de disciplinar direitos e deveres de funcionários e servidores públicos estaduais, cuidavam, sim, de disciplinar a aplicação dos conceitos avaliatórios, para fins de evolução funcional, o que vinha a ser, em última análise, organização de pessoal. Não havia direito nem dever de qualquer funcionário ou servidor. Havia, sim, processo de que lançaria mão a administração estadual para dispor como lhe aprouvesse do seu pessoal, organizando-o segundo as diretrizes que traçara.

Destarte, a Lei Complementar nº 221/79 absolutamente não dispôs sobre regime jurídico de funcionário ou servidor público, não tendo, *ipso facto*, invadido competência legislativa do Executivo.

De outra parte, diz o Governador do Estado que a revogação dos mencionados arts. 108 e 109 da Lei Complementar nº 180/78 tem implicações em termos de aumento da despesa pública.

Ora, a alegação, com a devida vênia, não tem cabida, eis que ela, revogação, tem como consequência a extinção dos percentuais estabelecidos naqueles dispositivos, relativamente à atribuição dos conceitos *muito bom*, *bom* e *regular*.

Nos termos do art. 102 da mencionada lei complementar, para fins de evolução funcional, os cargos são agrupados em classes de velocidade evolutiva 1 (VE-1), velocidade evolutiva 2 (VE-2), velocidade evolutiva 3 (VE-3), velocidade evolutiva 4 (VE-4) e velocidade evolutiva 5 (VE-5), de tal sorte que o conceito *muito bom* corresponde à atribuição de 2 pontos na VE-1, 3 pontos na VE-2, de 4 pontos na VE-3, de 5 pontos na VE-4 e de 6 pontos na VE-5; que o conceito *bom* corresponde à atribuição de 1 ponto na VE-1, de 1,5 ponto na VE-2, de 2 pontos na VE-3, de 2,5 pontos na VE-4, e de 3 pontos na VE-5; que o conceito *regular* corresponde à atribuição de zero ponto na VE-1, na VE-2, na VE-3, na VE-4 e na VE-5 (art. 104).

Sabendo-se que o cargo de funcionário, ou a função-atividade do servidor, se enquadrará em referência numérica situada tantas referências acima da inicial de sua classe quanto for a parte inteira da divisão, por 5, do total de pontos obtidos (art. 92 da

Lei Complementar nº 180/78), e dado que ninguém pode saber *a priori* quem vai receber pontos, e quantos, não há falar em aumento da despesa pública, pela só extinção dos percentuais de atribuição dos conceitos *muito bom*, *bom* e *regular*. Nem é despicendo lembrar (ao contrário, é de toda importância) que, dada a extinção desses percentuais (20% = muito bom, 60% = bom e 20% = regular, que não corresponde a ponto algum), nada faz pressupor que essa atribuição se faça em percentuais superiores aos que eram fixados no questionado art. 108 da Lei Complementar nº 180/78.

De tudo isso resulta inteiramente lógica a conclusão de que, inclusive, pode haver atribuição exclusivamente do conceito *regular*, que corresponde a 0 (zero) ponto! De tudo isso, resulta que a Lei Complementar nº 221/79 *não aumenta vencimentos*: o que poderá aumentar vencimentos será, sim, o ato do superior imediato na avaliação do desempenho, *ex-vi* do art. 110 da Lei Complementar nº 180/78. Nem, muito menos, aumenta a despesa pública, que poderá ser, ou não, aumentada, e, se o for, será pelo ato, igualmente, do superior imediato na avaliação do desempenho.

De outra parte, ainda, por força do § 1º do art. 108 da Constituição da República, 'aplicam-se, no que couber, aos funcionários do Poder Legislativo e do Poder Judiciário da União e dos estados, e aos das Câmaras Municipais, os sistemas de classificação e níveis de vencimentos dos cargos de serviço civil do respectivo Poder Executivo' (grifamos). Assim, o 'sistema de administração de pessoal' instituído pela Lei Complementar nº 180/78 teria de ser aplicado, e o foi, aos demais poderes do Estado, tornando-o, pois, *comum* a todos eles. Daí porque poderia ser alterado pelo Legislativo, como o foi, sem quebra do princípio da independência dos poderes, inexistindo invasão da esfera de competência legislativa do Executivo, consoante se viu, *data venia*. É que não se trata nem de regime jurídico de funcionários e servidores, nem de aumento da despesa pública, casos em que a competência seria do Executivo.

Ademais, cumpre notar que os arts. 108 e 109 da citada Lei Complementar nº 180/78, ao fixar percentuais de 20%, de 60% e de 20%, correspondentemente aos conceitos *muito bom*, *bom* e *regular*, fizeram distinção entre funcionários e servidores de modo arbitrário, *a priori*, quebrando o princípio da igualdade de todos perante a lei, consagrado no art. 153, § 1º da Constituição da República. Tanto mais quanto não estabeleceram critério algum para essa distinção, deixando ao inteiro alvedrio do superior imediato a aplicação dos conceitos (art. 110 da Lei Complementar nº 180/78). Com isso, ferido, ainda, o § 2º do mesmo art. 153, uma vez que, se ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei, se segue, como consequência inarredável, que ninguém pode ser beneficiado ou prejudicado senão em virtude de critérios legais!

Revela-se, assim, a Lei Complementar nº 180/78, nesse particular, flagrantemente inconstitucional, e, por isso mesmo, revela-se a Lei Complementar nº 221/79, como evidentemente saneadora do sistema legal, porque expunziu do seu seio disposições que contrariavam, à evidência, o texto constitucional da República” (fls. 26 a 28).

A Procuradoria-Geral da República opinou pela improcedência da representação, em parecer encimado pela seguinte ementa:

“Representação por inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 221/79, do Estado de São Paulo.

Vício de iniciativa inexistente, no projeto que não versa o regime jurídico dos servidores públicos, mas a organização de pessoal.

Aumento de despesa não caracterizado no diploma legal cujo efeito precípuo é eliminar restrições ao poder discricionário da administração.

Representação improcedente” (fls. 147).

Extraíam-se cópias deste relatório para serem remetidas aos senhores Ministros.

Brasília, 24 de junho de 1980. — Ministro Soares Muñoz, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz (Relator):
A Procuradoria-Geral da República, no seu

parecer final, opinou pela improcedência da representação, por entender, aceitando a assertiva feita nas informações do Presidente da Assembléia Legislativa, que os arts. 108 e 109 da Lei Complementar nº 180/78, revogados pela Lei Complementar nº 221/79, ora impugnada, cuidavam exclusivamente de organização de pessoal e não de regime jurídico de servidores públicos, de sorte que não tem aplicação à espécie o art. 57, V, da Constituição da República, combinado com o art. 22, III, da Constituição do Estado de São Paulo, consoante os quais é da competência exclusiva do Poder Executivo a iniciativa das leis que

“disponham sobre servidores públicos da União (ou do estado), seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade”.

Inegável, no entanto, é que a Lei Complementar nº 180/78, revogada parcialmente pela Lei Complementar nº 221/79, dispõe sobre os servidores públicos do Estado de São Paulo e seu regime jurídico. Expresso a respeito é o art. 1º:

“Esta lei complementar institui o Sistema de Administração de Pessoal relativo aos funcionários públicos civis e servidores da administração centralizada e das autarquias do estado.”

O diploma em referência institui, em verdade, o regime estatutário dos funcionários públicos do Estado de São Paulo, definindo o que seja cargo público, função-atividade, funcionário público, servidor, referência numérica, grau, padrão, classe, série de classes, quadro, posto de trabalho e lotação, e disciplinando o provimento dos cargos públicos (arts. 18 a 37), as escalas dos vencimentos (arts. 60 a 69), a jornada de trabalho (arts. 70 a 79), as substituições (art. 80), as promoções (arts. 84 a 119), a reintegração, reversão, aproveitamento e readmissão (arts. 132 a 166), o sistema previdenciário e a assistência médica.

Os arts. 108 e 109 da Lei Complementar nº 180, revogados pela Lei Complementar nº 221, integram o regime jurídico da chamada promoção horizontal do funcionário,

ccsistente no deslocamento do servidor para a referência imediatamente superior àquela em que estiver localizado, dentro da mesma classe.

Nas justificativas e esclarecimentos, que acompanharam o projeto que se transformou na Lei Complementar nº 180/78, foi salientada a razão de ser dos arts. 108 e 109, *in verbis*:

“Dentro de cada grupo da mesma Secretaria de Estado, os conceitos avaliatórios serão compulsoriamente atribuídos, de acordo com os seguintes percentuais:

20% — muito bom

60% — bom

20% — regular

Esta distribuição justifica-se se considerarmos que a maior quantidade de elementos (60%) situar-se-ia numa posição média, enquanto os demais (40%) se deslocariam, em proporções idênticas, para os dois extremos. A compulsoriedade, na distribuição dos conceitos, torna-se necessária como única forma de se evitar a ocorrência de notas superiores para todos os elementos, o que, além de desfigurar o instituto, torná-lo-ia inviável, com prejuízos para todos os envolvidos” (fls. 47).

Integram, pois, os arts. 108 e 109, o regime jurídico referente ao acesso do funcionário público dentro da classe através de suas referências. A supressão dos percentuais, previstos nesses dispositivos, possibilitará o acesso de todos os servidores à referência imediatamente superior, com a consequente majoração de vencimentos e aumento da despesa.

Portanto, a Lei Complementar nº 221/79, quer por dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico e vencimentos, quer por possibilitar o aumento da despesa pública, não poderia ter sido promulgada, sem a iniciativa do Governador do Estado, *ex-vi* dos arts. 6º, 13, III, e 57, II e V, da Constituição da República, combinados com o art. 22, II e III, da Constituição do Estado de São Paulo.

Improcede a objeção de que os arts. 108 e 109, da Lei Complementar nº 180/78, teriam de ser aplicados, e o foram aos demais poderes do estado, daí porque podiam ser alterados pelo Legislativo. A determinação

constante do § 1º, do art. 108 da Constituição da República, no sentido de que “aplicam-se, no que couber, aos funcionários do Poder Legislativo e do Poder Judiciário da União e dos estados os sistemas de classificação e níveis de vencimento dos cargos do serviço civil do Poder Executivo”, não é auto-aplicável; depende de lei da iniciativa dos tribunais e dos órgãos legislativos, no que respeita às respectivas secretarias. E essas leis não podem exceder o teto estabelecido nas leis concernentes aos funcionários do Poder Executivo.

Ante o exposto, julgo procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 221, de 19 de setembro de 1979, do Estado de São Paulo.

VOTO

O Sr. Ministro Decio Miranda: Sr. Presidente, estou de acordo com o relator.

Basta-me, porém, para aceitar a inconstitucionalidade da referida Lei nº 221, o fundamento do art. 57, V, da Constituição Federal, que exige a iniciativa do Poder Executivo em relação a leis que disponham sobre os servidores públicos e seu regime jurídico.

Relativamente ao fundamento do inciso II do mesmo art. 57, cuja infração decorreria de acarretar a lei um aumento de despesa pública, prescindindo da arguição, de vez que o outro é suficiente para a minha conclusão.

Além disso, não vejo positivamente demonstrado que a aplicação do novo critério redundaria em aumento da despesa pública.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves: Estou de acordo com o eminente relator, com base, apenas, no inciso V do art. 57 da Constituição Federal.

VOTO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu: Acompanho o eminente relator, com a restrição feita pelos Ministros Decio Miranda e Moreira Alves.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Sr. Presidente, não estou encontrando tranquilidade, *data venia*, para acompanhar os eminentes colegas, a partir do relator.

Parece-me que a expressão *regime jurídico* não tem acepção unívoca, capaz de, a salvo de qualquer dúvida, propiciar a conclusão de que a nova lei, ora impugnada, nele se intrometeu, quando a iniciativa era exclusivamente do Governador do Estado.

Na própria linguagem constitucional, não se recolhe a idéia de que *regime jurídico* abranja tudo quanto eventualmente diga respeito a direitos e deveres do servidor público. Não só no inciso V do art. 57, que trata dessa iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, se mencionam outros temas que se podem, portanto, considerar estranhos ao regime jurídico, como no art. 109, da mesma Constituição, faz-se outra vez a diferenciação entre regime jurídico e temas que, numa acepção mais larga, já nele se compreendiam e dispensariam menção.

Diz essa segunda disposição, que lei federal, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, definirá:

"I — o regime jurídico dos servidores públicos da União, do Distrito Federal e dos territórios.

II — a forma e as condições do provimento dos cargos públicos;

III — as condições para aquisição de estabilidade."

Pode residir nessa diferenciação a negação de uma acepção unívoca, e necessariamente abrangente, da expressão *regime jurídico*, tal qual está na norma limitadora do art. 57, inciso V.

Na pior hipótese, não me pareceria translúcida a inconstitucionalidade; por isso, não a posso acolher, nos termos do que opinou a douta Procuradoria-Geral da República.

Julgo improcedente a representação.

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores: Peço vênia ao eminente Ministro Xavier de Albuquerque para acompanhar o voto do eminente relator quando invoca afronta ao art. 57, V, da Constituição, o qual conjuga com o art. 13, V.

Para mim é suficiente este fundamento, porque, a meu ver, o *regime jurídico* atribuído aos funcionários públicos somente pode decorrer de lei de iniciativa do presidente da República, governador do Estado ou prefeito municipal.

E considero, *data venia*, que disposições objeto da representação integram o respectivo regime, na conceituação que se lhe tem emprestado.

É como voto.

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Sr. Presidente, estou de acordo com o eminente relator, particularmente em face do inciso V, do art. 57, da Constituição.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1 034-1 — SP — Rel. Min. Soares Muñoz. Repte.: Procurador-Geral da República. Repda.: Assembléia Legislativa do Estado.

Decisão: Julgou-se procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 221, do Estado de São Paulo, de 19 de setembro de 1979, vencido o Ministro Xavier de Albuquerque, pois este julgou improcedente a representação. Votou o Ministro Presidente. T. Pleno, 13.8.80.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República, o Dr. Firmino Ferreira Paz.