

PODER LEGISLATIVO — CRIAÇÃO DE CARGOS — VINCULAÇÃO DE VENCIMENTOS

— *Cargos públicos de órgão legislativo. 1. A criação de cargos e a fixação de seus vencimentos são providências de cunho legislativo originário, que não podem ser delegadas à Mesa do órgão legislativo (Constituição, art. 43, V). Inconstitucionalidade dos arts. 1.º, 2.º e respectivo parágrafo único, da Lei n.º 8.266, de 6.8.82, do estado de Minas Gerais. 2. Vinculação de todos os vencimentos de funcionários da Assembléia Legislativa aos estipêndios do diretor-geral, nestes compreendidas gratificações a qualquer título, exceto algumas mencionadas. Inconstitucionalidade do art. 3.º, e §§ 1.º e 2.º, da sobre-dita lei.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.149

Representante: Sr. Procurador-Geral da República

Representados: Governador e Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Relator: Sr. Ministro DECIO MIRANDA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em julgar procedente a representação, declarando-se a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º e parágrafo único, 3º e §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.266, de 6 de agosto de 1982, do estado de Minas Gerais, vencidos em parte, os Ministros Francisco Rezek e Néri da Silveira.

Brasília, 23 de junho de 1983. — *Moreira Alves*, Presidente. — *Decio Miranda*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Decio Miranda: O Procurador-Geral da República, atendendo à solicitação do Instituto dos Arquitetos do Brasil (departamento de Minas Gerais), da Associação Profissional dos Arquitetos de Belo Horizonte, da Sociedade dos Economistas de

Minas Gerais, do Sindicato dos Engenheiros do estado de Minas Gerais e da Sociedade Mineira de Sociologia, submete a exame deste tribunal a arguição de inconstitucionalidade suscitada em expediente que lhe foi endereçado por aquelas entidades.

Diz respeito a arguição a dispositivos da Lei nº 8.266, de 6.8.82, do estado de Minas Gerais, que autoriza “a Mesa da Assembléia a deliberar sobre a reforma administrativa dos serviços da secretaria da Assembléia Legislativa e dá outras providências”, e bem assim das Deliberações n.ºs 255 e 257, ambas de 1982, daquela Casa.

Reza, na parte precípua, a exposição das entidades solicitantes, a quem deu curso o Dr. Procurador-Geral:

I

“1. A Constituição do Estado de Minas Gerais estabelece no seu art. 31:

‘Compete, privativamente, à Assembléia Legislativa:

(...)

propor projetos de lei sobre criação ou extinção de cargos de seus serviços e fixação dos respectivos vencimentos (inciso IV).'

1.1 Assim dispõe a Carta mineira após haver fixado, no seu art. 30:

'Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do governador, legislar sobre todas as matérias de competência do estado, especialmente:

(...)

criação de cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos (inciso VI).'

1.2 Tais disposições da Constituição do estado são regras de conteúdo paralelo às normas presentes nos arts. 40, inciso III, 42, inciso IX e 43, inciso V, da Carta Federal (Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969), as quais disciplinam a mesma matéria, no concernente à criação e extinção de cargos e fixação de vencimentos na ordem federal e, respectivamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. E formam tradição no Direito Público brasileiro, não só por serem constantes nos assentos jurídicos republicanos, como também por constituírem precedentes de experiência oriunda do Império.

É, com efeito, o que observa, a propósito, Pontes de Miranda, *in verbis*:

'O Poder Legislativo do Brasil já tem as suas tradições e muitos preceitos da Constituição de 1964 procedem de experiências ao tempo do Império e da República. Exige-se sempre lei especial para a criação dos empregos públicos federais. Se bem que os parlamentos gozem de prerrogativa de criar as suas secretarias a seu talante, a Revisão de 1925-1926 alterou o art. 34, inciso 24, da Constituição de 1891, e submeteu a criação de lugares das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal às mesmas exigências que a criação dos demais empregos públicos federais. Tal norma de experiência, devida a abusos anteriores, passou à Constituição de 1934, no art. 26. Riscou-se em 1946' (Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição de 1964*. 2. ed. Rio de Janeiro, Max Limonad, v. 2. p. 231).

1.3 A Constituição de 1946 (art. 40) e a de 1967 (art. 32) deixavam o assunto a cargo de Regimento Interno. Todavia, a norma foi restaurada, expressamente, pela Emenda Constitucional nº 1, que assim restabeleceu a tradição da exigência da lei especial para a criação de cargos públicos e fixação de vencimentos correspondentes, inclusive aqueles cargos dos serviços do Poder Legislativo, ressalvada apenas a hipótese, na Carta Federal, constante do art. 55, inciso III, caso em que, com as limitações ali referidas, o Presidente da República através da forma do decreto-lei, pode criar cargos públicos e fixar os respectivos vencimentos.

1.4 Acontece, porém, que pela Lei nº 8.266, a Assembléia Legislativa de Minas Gerais autorizou à Mesa da Assembléia a deliberar sobre a reforma administrativa da Secretaria da Assembléia (art. 1º) e, extrapolando de suas competências constitucionais, outorgou poderes à dita Mesa para criar e classificar cargos, com a fixação de vencimentos e outras posturas, *in verbis*:

'No cumprimento do artigo anterior, a Mesa da Assembléia disporá sobre a criação e classificação dos cargos, fixação de vencimentos, gratificações, vantagens e adicionais, estrutura dos órgãos, provimento e enquadramento dos servidores e funcionários ativos e inativos (art. 2º).'

1.5 Em consequência, e também seguindo preceitos outros da dita Lei nº 8.266, a Mesa da Assembléia baixou as Deliberações n.ºs 255 e 257, de que se oferecem cópias anexas.

1.6 O abuso de poder é, *data venia*, manifesto, pois não só devidamente registrada a violação ao princípio maior de que a criação de cargos públicos depende de lei especial, como também registrado o fato de que, na espécie, se trata de competência privativa da Assembléia Legislativa 'propor projetos de lei sobre criação ou extinção de cargos de seus serviços e fixação dos respectivos vencimentos', competência que, por seu caráter de exclusividade, não poderia jamais ser transferida a órgão outro, ain-

da que componente da mesma estrutura do Poder Legislativo.

1.7 Sobre o sentido constitucional da competência privativa, merece ser invocado o magistério do insigne e saudoso jurista Francisco Campos que, em Parecer, nos deixou esta lição:

‘A competência exclusiva é, em direito constitucional, incondicional e absoluta, não cabendo à autoridade a que é atribuída consentir na sua usurpação, ou no seu exercício por outra autoridade. Se esta a exerce, ainda que a aquiescência da autoridade competente seja expressa, *a priori* ou *a posteriori*, tal aquiescência não covalida o ato inconstitucional’ (RDA, 73/380).

1.8 E tanto mais graves são as inconstitucionalidades apontadas quando se deve observar, com absoluta pertinência, que a própria Constituição mineira, no parágrafo único do seu art. 47, tendo como paradigma o parágrafo único do art. 52 da Carta Federal, preceitua de forma expressa a indelegabilidade da competência privativa de sua Assembléia Legislativa, *in verbis*:

‘Art. 47 (...)

Parágrafo único. Não poderão ser objeto de delegação a matéria e competência exclusiva da Assembléia Legislativa e a (...).’

1.9 Sem embargo de que se possa objetar que essa proibição se verifica nos casos relativos à elaboração de ‘leis’ delegadas e diz respeito ao relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo, enquanto que o episódio aqui versado se verifica dentro de um mesmo Poder, o Legislativo, a verdade é que o princípio da indelegabilidade é amplo e não excepcionado na Constituição do estado, podendo, conseqüentemente, valer como norma constitucional geral informativa de que, consoante a doutrina, não é possível o traslado a outrem das competências privativas dos órgãos componentes do estado. O contrário, com certeza, poderia desembocar em um *faciendo* anárquico.

1.10 Certamente, conforme já decidiu o colendo Supremo Tribunal Federal, na Representação nº 1.017-MG (RTJ, 94/76 e

segs.), não há em princípio impedimento de delegação de atribuições dentro de um mesmo Poder, no intercurso de seus órgãos, inclusive em matéria substantiva. São múltiplos os exemplos, como se podem ver registrados no Parecer dessa douta Procuradoria-Geral da República constante da dita representação. Todavia, jamais, nas hipóteses de competências constitucionais privativas.

1.11 Acresce que a Constituição mineira, seguindo também a Carta Federal (art. 108, §§ 2º e 3º), é expressa, ao regulamentar o processo legislativo e a admissão de servidores estaduais, no postular, na seção relativa aos servidores públicos:

‘Art. 111. O disposto nesta seção aplica-se aos servidores dos três Poderes ao estado e aos dos municípios.

(...)

§ 4º A Assembléia Legislativa, os Tribunais Estaduais e as Câmaras Municipais somente poderão admitir servidores mediante concurso de provas, ou de provas e títulos, após a criação dos cargos respectivos através de lei votada em dois turnos, com intervalo mínimo de 48 horas entre eles, e aprovada pela maioria absoluta dos membros legislativos competentes.’

Essas disposições constitucionais relativas ao processo legislativo e implemento de cargos públicos, postas em perfeita adequação com os preceitos contidos nos arts. 30 e 31 da Carta mineira, foram completamente esquecidos pelos legisladores da Lei nº 8.266 que, em flagrante desrespeito, delas faz coisa nenhuma, ao autorizar à Mesa da Assembléia a criar os cargos públicos e a fixar os respectivos vencimentos, estrangulando até mesmo, no caso, a necessidade da sanção do governador, impossível no texto de meras deliberações.

1.12 Destarte, sendo da competência da Assembléia Legislativa, com a sanção do governador do estado, mediante processo legislativo especial, a criação de cargos públicos e a fixação dos respectivos vencimentos (art. 30, inciso VI da Carta do estado); sendo da competência privativa da Assem-

bléia a proposição sobre a criação de cargos de seus serviços e fixação dos respectivos vencimentos (art. 31, inciso IV, da mesma Carta; sendo tais disposições constitutivas de regras básicas da construção jurídica da República (arts. 40, inciso III, 42, inciso IX e 43, inciso V, da Carta Federal); sendo certo, outrossim, que a Carta mineira (art. 47, parágrafo único), seguindo a Constituição Federal (art. 52, parágrafo único), proíbe, expressamente, a delegação em matéria de competência privativa da Assembléia, e mais que existe processo constitucional especial para a elaboração de leis que criem cargos públicos e fixem vencimentos (art. 111, § 4º, da Carta mineira), tudo isto queimado na elaboração da Lei nº 8.266 e Deliberações n.ºs 255 e 257) não poderá subsistir tal lei, e muito menos tais deliberações da Mesa da Assembléia, por cujos instrumentos, eivados de inconstitucionalidades — ingressos no mundo jurídico do estado por canais esdrúxulos — tentou-se, com graves prejuízos para o erário público, resolver situações particulares, de elevado nepotismo.

II

2. Todavia, não param por aí as inconstitucionalidades cometidas pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais, com a edição da Lei nº 8.266 e Deliberações n.ºs 255 e 257, baixadas pela sua respeitável Mesa.

Com efeito, estabelece ainda a Carta mineira, na citada seção relativa aos servidores públicos do estado:

‘Art. 111. (...)’

§ 1º Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas.

§ 2º Respeitado o disposto no parágrafo anterior, é vedada a vinculação ou equiparação de qualquer natureza para efeito da remuneração do pessoal do serviço público.’

2.1 Tais disposições da Constituição do estado são regras de conteúdo paralelo às

normas presentes no art. 98 e seu parágrafo único da Carta Federal, que disciplinam a mesma matéria na ordem administrativa da União.

Acontece, porém, que a Lei nº 8.266 desiludindo os preceitos constitucionais, no que foi de imediato seguida pelas deliberações acima indicadas, baixadas pela Mesa da augusta Assembléia, postulou no seu art. 3º que a Tabela Única de Vencimentos do quadro permanente da Assembléia Legislativa será recalculada a partir do vencimento-teto do Diretor-Geral, cujo vencimento ‘será a soma de seu atual vencimento e de gratificação percebida a qualquer título, ressaltados os adicionais trintenários e por tempo de serviço e bem assim as gratificações de que tratam os arts. 55 e 30, respectivamente, das Deliberações da Mesa da Assembléia n.ºs 161 e 162, ambas de 13 de agosto de 1974.’

De outro lado, estabelecem os §§ 1º e 2º do art. 3º da mesma Lei nº 8.266:

‘O recálculo da Tabela Única de Vencimentos de que trata o artigo, manterá a atual diferença proporcional entre os símbolos de vencimentos’ (§ 1º).

‘O disposto neste artigo aplica-se também ao funcionário inativo da Secretaria da Assembléia Legislativa’ (§ 2º).

2.2 Como é óbvio, com a incorporação ao vencimento-teto do Diretor-Geral de gratificações percebidas a qualquer título, o símbolo do seu vencimento passou a ter valor maior que o símbolo correspondente aos dos cargos de atribuições iguais ou assemelhadas no Poder Executivo, sendo certo, outrossim, que o recálculo da Tabela Única de Vencimentos V-1 a V-75, com base no vencimento-teto do Diretor-Geral, este com a incorporação autorizada e mantida a atual diferença proporcional, leva necessariamente ao resultado de que os símbolos da Tabela de Vencimentos do Poder Legislativo passam a ser superiores aos símbolos idênticos ou assemelhados do Poder Executivo, os quais, constitucionalmente, não podem ser ultrapassados.

2.3 Além disso, é manifesta a vinculação de vencimentos, a partir do vencimento-teto do Diretor-Geral, sem embargo da vedação constitucional” (fls. 3-9).

Prestou informações a Assembléia Legislativa, nos termos da exposição elaborada pelo seu Consultor-Geral, Prof. Marcelo Leonardo, que passo a ler, na parte mais diretamente relacionada com os textos impugnados. (Ler fls. 88-115).

Por último, manifesta-se a douta Procuradoria-Geral da República pela improcedência da representação, consoante o seguinte parecer:

“1. Por solicitação do Instituto dos Arquitetos do Brasil, da Associação Profissional dos Arquitetos de Belo Horizonte, da Sociedade dos Economistas de Minas Gerais e da Sociedade Mineira de Sociologia, a presente representação arguiu a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 8.266, de 6 de agosto de 1982, bem como das Deliberações n.ºs 255, de 10 de agosto de 1982, e 257, de 13 de agosto de 1982, da Mesa da Assembléia Legislativa, que tratam da reforma administrativa da secretaria da Casa.

2. Sustentam os requerentes, em resumo, que:

a) a Lei nº 8.266, de 1982, ao autorizar a Mesa a dispor sobre a reforma administrativa da Casa, bem como a criar e classificar cargos e fixar-lhes vencimentos, delegou a um órgão interno atribuição privativa da própria Assembléia Legislativa, ofendendo os arts. 40, III; 52; 6º, parágrafo único; e 108, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal;

b) a vedação do art. 6º, parágrafo único, é ampla, abrangendo inclusive a hipótese da delegação no âmbito de um mesmo Poder, que somente é possível quando não se trate de competência constitucional privativa (Rp. nº 1.017, RTJ, 94/76 e segs.);

c) o art. 3º do mesmo diploma contraria o art. 98, parágrafo único, da Constituição, pois vincula a fixação dos vencimentos do Quadro Permanente da Assembléia aos vencimentos do cargo de Diretor-Geral;

d) por outro lado, a incorporação de gratificações percebidas a qualquer título ao

vencimento-teto do Diretor-Geral e aos vencimentos dos demais cargos, calculados com base naquele, infringe o art. 98, *caput*, da Lei Maior, uma vez que aos servidores do Executivo não foi outorgado idêntico benefício.

3. Na longa peça de fls. 81-119, oferecida à guisa de informações, sustenta a egrégia Assembléia Legislativa do Estado, em síntese, que:

a) o projeto de que resultou a Lei nº 8.266/82 foi de iniciativa da Mesa da Assembléia, por força do art. 65, X, de seu Regimento Interno, à semelhança do que ocorre na Câmara dos Deputados (Reg. Interno, art. 14, IV) e no Senado Federal (Reg. Interno, art. 97, III);

b) não há nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.266 uma delegação de poderes, mas sim uma autorização ao poder regulamentar (à Mesa da Assembléia), para praticar atos necessários à implantação da reforma administrativa e mesmo à criação de cargos da secretaria e fixação de vencimentos nos limites fixados pela própria lei; ainda que se tratasse de delegação legislativa, não haveria inconstitucionalidade, pois a vedação da Lei Maior só se refere à competência privativa, enquanto, no caso, a matéria se insere na competência genérica do próprio legislativo;

c) os arts. 3º, 4º e 5º da lei impugnada não estabelecem uma vinculação entre os vencimentos dos cargos da secretaria em relação aos do cargo de Diretor-Geral, apenas conferem um aumento geral, seguindo um critério uniforme de reajuste da tabela, com base nos vencimentos daquele paradigma;

d) não provam os requerentes que tenha sido atribuído a determinado cargo do Legislativo remuneração superior a cargo de atribuições iguais ou assemelhadas do Executivo; por outro lado, a própria Lei nº 8.266 impõe à Mesa a observância da paridade, estabelecida no art. 111 da Constituição do estado (art. 1º); somente após a criação e implantação do novo plano de classificação, é que se poderá examinar a questão à luz desse princípio constitucional;

ademais, a gratificação de produtividade, ao contrário do que afirmam os requerentes, já fora deferida a servidores do Executivo (Decreto nº 16.409, de 1974);

e) quanto ao art. 6º da Lei nº 8.266, que admitiu a integração definitiva de funcionários requisitados ao quadro da Assembléia, observa-se que todos já possuíam um vínculo anterior com o serviço público estadual; no caso do art. 6º, I, trata-se de funcionários efetivos de outros poderes do estado; no inciso II do mesmo artigo, a integração dos servidores da administração indireta ou de outras pessoas jurídicas de direito público, somente poderá ocorrer após aprovação em seleção interna;

f) não há ofensa ao art. 97, § 1º da Constituição, pois o concurso só é exigido para a primeira investidura em cargo público, e não para cargo de acesso; por outro lado, o aludido preceito constitucional ainda ressalva 'os casos indicados em lei', e a Lei nº 8.266 constitui a exceção aí admitida.

4. Sustenta, por seu turno, o Senhor Governador do Estado que a autorização à Mesa da Assembléia foi feita em harmonia com o art. 6º da Lei Maior, porque somente a Casa Legislativa tem condições de avaliar suas deficiências e necessidades administrativas, além de que essa delegação é corriqueira em matéria de organização e de pessoal da secretaria. Acrescenta que a exigência de concurso se refere à primeira investidura em cargo público e não à hipótese de reclassificação, e que essa condição foi atendida mediante a obrigatoriedade da seleção interna para a integração na Assembléia Legislativa (cf. art. 6º).

5. Os arts. 1º e 2º da Lei nº 8.266/82 atribuem competência à Mesa da Assembléia Legislativa para deliberar sobre a reforma administrativa da Secretaria da Casa e promover sua execução, bem como para dispor a respeito da criação e classificação dos cargos, fixação de vencimentos, gratificações, vantagens e adicionais, estrutura dos órgãos, provimento e enquadramento dos servidores e funcionários ativos e inativos.

6. Não se trata de delegação interna de uma atribuição constitucional privativa. Se fosse essa a hipótese, não poderia surgir dúvida quanto à invalidade da regra correspondente, pois se a Constituição Federal institui os órgãos dos vários poderes e delimita suas atribuições fundamentais, a lei não pode validamente estabelecer que um órgão interno delibere em substituição ao próprio colegiado, definido na Lei Fundamental. Dessa forma, ressalvadas as hipóteses em que a própria Constituição prevê ou autoriza que um organismo interno delibere em substituição ao órgão instituído para esse fim, não tem validade a delegação interna de atribuição constitucional.

7. A competência firmada nos arts. 40, III, e 42, IX, da Constituição Federal, tem o inequívoco sentido de preservar a harmonia e independência entre os poderes do Estado. Parece evidente que, não fossem as disposições especiais dos regimentos internos das Casas Legislativas, que deferem a iniciativa do projeto de lei, pertinente à criação ou extinção de cargos dos serviços da secretaria e fixação dos respectivos vencimentos, às respectivas Mesas, essa iniciativa poderia ser tomada por qualquer membro ou comissão, de acordo com a regra genérica do art. 56 da Lei Fundamental.

8. A atribuição da iniciativa à Mesa não colide com a Lei Maior, mesmo porque apenas após a aprovação pelo órgão colegiado é que se poderá falar em propositura do projeto de lei, no sentido dos aludidos preceitos constitucionais. Somente se haveria de cogitar de delegação interna de atribuição, vedada pela Constituição, se a Lei nº 8.266 admitisse que a Mesa, em substituição à Assembléia, propusesse o projeto diretamente ao Executivo para sanção (...). Evidentemente não se configura a hipótese, pois nos inequívocos termos regimentais, a Mesa se limita a propor projeto à Câmara, ao Senado ou à Assembléia, conforme o caso, a estes cabendo, mediante aprovação, submetê-lo ao Executivo, para ser convertido em lei.

9. Sob outro prisma, trata-se de lei formada pelo concurso de vontades do Exe-

cutivo e do Legislativo, onde se atribui à Mesa da Assembléia sua regulamentação, inclusive para dispor sobre matéria pertinente à criação de cargos públicos e à fixação dos respectivos vencimentos, submetida ao princípio da reserva legal.

10. Como bem observa a Assembléia Legislativa do Estado, porém, ao conceder essa autorização, o legislador fixou os limites de seu exercício, de modo que as deliberações que viessem a ser baixadas pela Mesa, no exercício do poder regulamentar, se restringissem àquilo que fora previamente estabelecido na própria lei.

11. Assim, no tocante à reforma administrativa, a lei fixou, como limite da autorização, as regras do art. 111 e seus parágrafos da Constituição do estado, que estabelecem o princípio da paridade de vencimentos dos cargos dos três poderes e impõem a aplicação dos sistemas de classificação e níveis de vencimentos dos cargos do Poder Executivo aos servidores da Assembléia e dos Tribunais do estado.

12. Por igual, a lei somente admitiu a criação de cargos necessários à integração de servidores especificados e de outros doze de assessor-técnico, com símbolo de vencimentos também previamente estabelecidos (art. 2º, parágrafo único, e art. 6º). Quanto à fixação de vencimentos, a lei impugnada estabeleceu um critério para ser recalcada a Tabela Única do Quadro Permanente da Assembléia Legislativa (art. 3º). Relativamente à integração de servidores, a Lei nº 8.266 definiu os requisitos e condições para esse fim.

13. Ademais, nos termos do art. 40, III, da Constituição Federal, compete privativamente à Câmara dos Deputados propor projetos de lei que criem ou extingam cargos de seus serviços e fixem os respectivos vencimentos. Dessa forma, restringindo-se a Lei nº 8.266 à transformação e fixação de vencimentos de cargos integrantes da própria secretaria da Assembléia, não resta dúvida de que a autorização se refere à matéria que interessa direta e indiretamente à pró-

pria Casa Legislativa e à respectiva Mesa, em particular.

14. O caso é típico de atribuição de poder regulamentar à Mesa da Assembléia, de acordo, aliás, com as tendências da administração moderna, de transferir matérias próprias de execução de normas legais a um órgão de índole eminentemente executiva.

Retratando essa doutrina, assim foram definidos os princípios pertinentes à delegação legislativa nos Estados Unidos: 'A Legislatura não pode delegar os seus poderes para fazer uma lei; mas pode fazer uma lei para delegar um poder de determinar alguns fatos ou estado de coisas do qual a lei faz ou tenha a intenção de fazer depender a sua própria ação.' (The Legislature cannot delegate its power to determinate some facts or state of things upon which the law makes or intend to make its own action depend. Hughes, Charles. *La Constitution Americaine et la guerre*, 1918, p. 15-6; Finlay & Sonderson, The American Executive and executive methods, *Revista Forense*, 137, p. 524.)

Essa tendência, evidenciada também no direito de outros povos (Rão, Vicente. *As delegações legislativas no parlamentarismo e no presidencialismo*, 1966, v. 1, 284 p.; Rp. nº 1.017-MG, voto do Sr. Ministro Cordeiro Guerra, *RTJ*, 94, p. 84-5), terminou por refletir-se no Direito Constitucional Brasileiro, de uma forma mais ostensiva, a partir da EC nº 17, de 1965, sendo de notar-se que hoje se admite inclusive a delegação de poderes para a própria feitura de lei (Constituição, arts. 46, IV; 52 e 53).

15. Seja como for, a orientação corrente, no tocante às delegações, autorizações ou habilitações legislativas pode ser resumida nestas observações de Castro Nunes, em voto proferido no HC nº 30.355, *in verbis*:

'A vedação de delegações deriva do princípio da harmonia e independência dos poderes do Estado e da discriminação constitucional das atribuições cometidas a cada um deles.'

E mais adiante:

'Se a Constituição, implícita ou explicitamente, declara que o Poder Legislativo não pode delegar suas atribuições, lança uma proibição a ser observada em linha de princípio, sem excluir, todavia, certas medidas a serem adotadas pelo órgão executor, no tocante a fatos ou operações de natureza técnica dos quais dependerá a incidência ou aplicação da mesma lei.

É nestes termos razoáveis que tem sido entendida a proibição das delegações legislativas nos Estados Unidos, onde proliferam as Comissões ou Conselhos Administrativos, que as leis, instituindo ou dispondo sobre certos serviços, estabeleçam com certa porção de autonomia indispensável à execução da mesma lei' (*Revista Forense*, 137, p. 522 e 524).

16. Em conclusão, a autorização legislativa, de que tratam os arts. 1º e 2º da Lei nº 8.266, se contém nos limites facultados pela Constituição Federal. As atribuições normativas conferidas à Mesa da Assembléia dizem respeito às providências próprias de execução de normas legais, relativas a elementos contingenciais ou circunstanciais, ligados a dados técnicos, próprios do órgão de caráter executivo.

17. Não apresentam vício de inconstitucionalidade, por igual, os arts. 3º, 4º e 5º da Lei nº 8.266, de 1982.

O art. 3º, com efeito, ao fixar um vencimento-teto para o Diretor-Geral, que ocupa o cargo de melhor posição na hierarquia do quadro de pessoal da secretaria da Assembléia, e um percentual uniforme aos demais cargos, limitou-se a conceder um aumento geral, observado um critério uniforme de reajustamento.

Como assinalam as informações, o dispositivo impugnado não estabeleceu uma vinculação entre os vencimentos do cargo de Diretor-Geral e os dos demais cargos da secretaria da Assembléia, de modo que, no futuro, concedido um aumento do primeiro, automaticamente deveriam ser alterados os restantes. Pelo contrário, pretendendo o legislador reajustar a Tabela Única de Vencimentos da Secretaria, fixou um critério

para a revisão, com observância dos princípios da hierarquia funcional e da qualificação profissional, pois o objetivo foi o de manter a *diferença percentual existente* entre os diversos símbolos de vencimentos (art. 3º, § 1º).

18. Sustentam, ainda, as entidades requerentes, que os vencimentos do cargo de Diretor-Geral, bem como os dos demais cargos, calculados com base naquele, passam a ser superiores aos cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do Poder Executivo, com incorporação das gratificações percebidas a qualquer título, o que contraria o art. 98, *caput*, da Constituição Federal.

19. Há questão de fato incerta, relativamente a esse aspecto da arguição. A própria Lei nº 8.266/82, em seu art. 1º, impõe a aplicação, no que couber, do art. 111 da Constituição mineira, que estabelece o princípio da paridade entre os vencimentos dos cargos de atribuições iguais ou assemelhadas dos três poderes do Estado.

Por outro lado, não demonstram os requerentes a ocorrência de um só caso de excesso de remuneração de um cargo do Legislativo, em relação a cargo de atribuições iguais ou assemelhadas do Executivo.

Dessa forma, é razoável o argumento da Assembléia Legislativa, no sentido de que somente após a criação e implantação do novo Plano de Classificação de Cargos é que se poderá verificar se ocorre ou não violação do princípio da paridade.

20. Por fim, no tocante ao art. 6º da Lei nº 8.266, que dispõe sobre a integração de servidores de outros poderes, no quadro de pessoal da Secretaria da Assembléia, a impugnação diz respeito ao processo legislativo para criação de cargos e fixação de vencimentos (delegação à Mesa, em lugar de lei especial para esse fim), e não à questão de exigência de concurso público, como considerou a Assembléia Legislativa.

21. De qualquer forma, no caso do inciso I do art. 6º, a integração se refere ao funcionário efetivo de outro Poder, não ocorrendo violação do art. 97, § 1º, da Constituição Federal, pois o concurso é exi-

gido para a primeira investidura em cargo público, e não para a hipótese de transformação de cargo (RE nº 71.004, RDA, 198/172; Rp. nº 808, RTJ, 55/537).

2. No caso do inciso II, a integração diz respeito a servidores da administração indireta do Estado ou de outras esferas do Governo (União ou Município), que foram colocados à disposição da Assembléia e nesta prestam serviços como requisitados. O enquadramento está condicionado à opção do servidor e à aprovação em seleção interna.

23. Esse dispositivo da lei estadual encontra respaldo na parte final do § 1º do art. 97, da Constituição Federal, que ressalva os casos indicados em lei, da obrigatoriedade do concurso público. Essa lei, no tocante ao funcionalismo do estado, é local, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal (v.g., RE nº 85.442-RJ).

24. É certo que a jurisprudência mais recente da Suprema Corte está orientada no sentido de que a cláusula final do art. 97, § 1º, da Constituição, somente admite a dispensa de concurso para aqueles cargos, declarados em lei, cuja natureza especial recomenda essa forma anômala de provimento.

Parece-nos, porém, caracterizada a excepcionalidade da situação, que justifica a forma de provimento prevista na lei estadual impugnada. Trata-se, com efeito, de reclassificação geral de cargos da Secretaria da Assembléia, de ampla reforma administrativa, envolvendo a situação jurídica de funcionários ou servidores de outros órgãos, que, colocados à disposição da Casa, por motivo de requisição, já integravam a sua força de trabalho.

Diferentemente das situações impugnadas em outras representações (e.g. Representação nº 1.107-SE), o de que se trata, aqui, é de adotar solução de caráter geral, que abrange a todos quantos, já servidores públicos, acham-se à disposição da Assembléia, e não de favorecer seu ingresso na Casa dispensando-os da prestação de concurso.

25. Cuida-se, assim, de hipótese de provimento derivado, que vem sendo igualmente adotada no âmbito federal, sem que

se tenha posto em dúvida sua legitimidade constitucional. Alinham as informações, a propósito, vários casos de provimento derivado no direito federal, *in verbis*:

‘A Lei Complementar nº 41, de 1981, que criou o estado de Rondônia, no parágrafo único, do art. 18, admitiu a absorção no quadro de pessoal do novo estado, mediante enquadramento, em virtude de opção, dos servidores postos à sua disposição.

A Lei Federal nº 7.030, de 13.9.82, que criou a seção judiciária da Justiça Federal no estado de Rondônia, no art. 3º; admitiu o aproveitamento no seu quadro de pessoal, mediante seleção dos serventuários do Quadro Permanente da Justiça dos Territórios em exercício em Porto Velho.

A Lei Federal nº 7.025, de 8.9.82, que dispõe sobre a categoria funcional de técnico de atividades tributárias: o aproveitamento, mediante processo seletivo, em cargos desta categoria, de ocupantes de cargos efetivos ou empregos permanentes de agente administrativo que exerciam atribuições no Ministério da Fazenda.

O Decreto-lei nº 1.874, de 8.7.81, que dispõe sobre o reposicionamento de servidores pertencentes às categorias funcionais que especifica, no art. 2º, admitiu a inclusão em tabela permanente, após processo seletivo, de ocupantes de emprego nos órgãos da administração direta e das autarquias.

Os servidores assim incluídos serão localizados na primeira referência da classe inicial da categoria funcional correspondente às atividades que exercem.

O Decreto Federal nº 85.487, de 11.12.80, que dispõe sobre a carreira do magistério nas instituições federais e autárquicas, após estabelecer, como regra, que o provimento no emprego de professor se faz mediante concurso público (art. 8º), admitiu, no art. 43, o aproveitamento, após processo seletivo, na classe de Professor Assistente, dos Professores Colaboradores, para cuja admissão não se exigia o concurso.

Inúmeros decretos federais, baixados com suporte na Lei nº 5.645, de 1970, dispuse-

ram sobre a transposição, por inclusão de cargos com os seus ocupantes, e conseqüente transformação, para a implantação do Plano, fixando como critério o processo seletivo ou a verificação do desempenho (ex.: Decretos n.ºs 70.320, de 1972; 71.901, de 1973; 72.950, de 1973; 73.988, de 1974; 78.670, de 1976).’

26. Em face do exposto, o parecer é pela improcedência da representação.”

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Decio Miranda (Relator): A primeira arguição diz respeito à inconstitucionalidade do art. 2º da lei, que, com remissão ao art. 1º, declarou que “a Mesa da Assembléia disporá sobre a criação e classificação dos cargos, fixação de vencimentos, gratificações, vantagens e adicionais, estrutura dos órgãos, provimento e enquadramento dos servidores e funcionários ativos e inativos”.

Aqui começando minha vênica ao parecer da douda Procuradoria-Geral da República, tenho que é inconstitucional o referido art. 2º, por delegar à Mesa deliberação sobre criação e classificação de cargos, fixação de vencimentos, gratificações, vantagens e adicionais.

São providências de cunho legislativo originário, somente atribuídas, em nosso sistema constitucional, ao próprio órgão legislativo, ou seja, à própria Assembléia, nos termos do modelo federal, a dizer, no art. 43 da Carta Maior, inserido no capítulo alusivo às atribuições do Poder Legislativo, que cabe a este a “criação de cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos”.

Poder indelegável, ainda que à mesa diretora da casa legislativa.

Ademais, é de considerar que a Constituição Federal cercou de especiais cuidados a criação de cargos nas secretarias das câmaras legislativas, como se vê no art. 108 e seus parágrafos, entre os quais se destaca o § 2º, a dizer:

“§ 2º Os Tribunais federais e estaduais, assim como o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais somente poderão admitir servidores mediante concurso público de provas, ou provas e títulos, após a criação dos cargos respectivos, por lei aprovada pela maioria absoluta dos membros das casas legislativas competentes.”

Julgo inconstitucional o referido dispositivo do art. 2º da Lei nº 8.266, de 6.8.82, e, conseqüentemente, se tiver tido execução concreta, nulos os atos derivados da utilização, pela Mesa da nobre Assembléia Legislativa, dessa atribuição.

A segunda arguição relaciona-se com o art. 3º, e parágrafos, da mesma Lei nº 8.266, de 6.8.82, a dizer:

“Art. 3º A Tabela Única de Vencimentos do quadro permanente da Assembléia será recalculada a partir do vencimento-teto do Diretor-Geral, que será a soma de seu atual vencimento e de gratificação percebida a qualquer título, ressalvados os adicionais trintenários e por tempo de serviço e bem assim, as gratificações de que tratam os arts. 55 e 30, respectivamente, das Deliberações da Mesa da Assembléia n.ºs 161 e 162, ambas de 13 de agosto de 1974.

§ 1º O recálculo da Tabela Única de Vencimentos, de que trata o artigo, manterá a atual diferença proporcional entre os símbolos de vencimentos.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se também ao funcionário inativo da Secretaria da Assembléia Legislativa” (fls. 11, 1ª coluna).

Criam-se, para todos os ocupantes de cargos do quadro permanente, valores hipotéticos de vencimentos, a serem concretizados pela comparação com um cargo superior, e mais, com a agravante de se incluírem na base de cálculo, vantagens pessoais do atual ocupante do cargo, a saber, “a soma de seu atual vencimento e de gratificação percebida a qualquer título”, não se sabendo se as exceções, aí mencionadas, abrangem todas as ditas vantagens pessoais.

Tal dispositivo, como bem salientam os solicitantes da atuação do Procurador-Geral da República, não somente ofende a regra da paridade de vencimentos entre os servidores dos Três Poderes — art. 111, § 1º, da Constituição — por ficarem acrescidos os do Legislativo de adicionais peculiares, como desatende à regra proibitiva da vinculação ou equiparação — § 2º do citado art. 111.

Também quanto a esse ponto acolho a arguição.

É inconstitucional o disposto no art. 3º, e §§ 1º e 2º, da referida Lei nº 8.266, de 6.8.82.

Devo remarcar, afinal, que os condenados dispositivos não encontram símile nos precedentes legislativos da esfera federal, pelos quais o Poder Executivo fez implantar a nova classificação de cargos autorizada pela Lei nº 5.645, de 10.12.70.

Aí, a lei estabeleceu diretrizes gerais para a reclassificação e os atos executivos, que a empreenderam, fizeram aplicação de normas, critérios e procedimentos previamente estabelecidos, entre os quais figuravam o atendimento à correlação e à afinidade entre os cargos, à natureza dos trabalhos ou ao nível de conhecimento, determinantes da divisão em grupos, diferenciados por sua atividade, cada grupo tendo sua própria escala de níveis, prevendo-se, mais, que a ascensão ou progressão funcionais obedecessem a critérios seletivos, critérios esses também levados em conta na transposição ou transformação de cargos.

Não há similaridade entre o conteúdo e o escopo da Lei nº 5.645, de 10.12.70, que estabeleceu diretrizes e bases para a classificação de cargos do Serviço Público Federal, e as inquinadas disposições da Lei estadual nº 8.266, de 6.8.82, ora sob apreciação.

Aquela, continente de regras de ordenamento do pessoal existente, segundo critérios predeterminados.

A última, nos arts. 1º e 2º, instituidora de delegação à Mesa da Assembléia Legislativa para criar (não apenas classificar) cargos, fixar vencimentos, gratificações, vanta-

gens e adicionais, e ainda para dispor sobre estrutura dos cargos, provimento e enquadramento dos servidores e funcionários ativos e inativos, assim transferidas, para o órgão executivo da Casa, atribuições eminentemente legislativas; e, no art. 3º, instituidora de proibida vinculação de cargos e, mais do que isso, vinculação que transporta, para os beneficiários dela, até vantagens peculiares, percebidas a qualquer título, salvas as exceções expressas, do exercente do cargo padrão e matriz.

É evidente que, nos arts. 1º e 2º, a Lei estadual nº 8.266, de 6.8.82, desatendeu ao modelo federal, a que, neste como em outros pontos, está jungida, segundo o qual “é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições” (Constituição, art. 6º), o que, se é verdade nas relações entre Poderes, também o é para elidir a atribuição, da função específica de qualquer deles, a órgão subordinado, qual seja, no caso, a Mesa da Assembléia.

A Mesa poderia ter sido conferida a atribuição de executar a reforma da Secretaria da Assembléia Legislativa, não para deliberar, ela própria, tal reforma.

Isto posto, julgo procedente a representação, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º e parágrafo único; 3º e §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.266, de 6.8.82, do estado de Minas Gerais.

Fica assim acolhida, pelo meu voto, a arguição de inconstitucionalidade dos dispositivos mencionados, o que leva, por natural repercussão, à inconstitucionalidade também dos atos concretos que, com base neles, se hajam praticado, por isso nulos *ex radice*.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.149-6-MG — Rel.: Ministro Dácio Miranda. Repte.: Procurador-Geral da República. Repdos.: governador do Estado de Minas Gerais (Adv.: Francisco Deiró Couto Borges) e Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (Advs.: José Paulo Sepúlveda Pertence e outro).

Decisão: pediu vista o Ministro Francisco Rezek, depois do voto do Ministro relator, julgando procedente a representação e declarando a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º e parágrafo único, 3º e §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.266, de 6 de agosto de 1982, do estado de Minas Gerais. Impedido o Sr. Ministro Oscar Corrêa. Falaram: pelo governador do Estado de Minas Gerais, o Dr. Francisco Deiró Couto Borges; e pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais o Dr. José Paulo Sepúlveda Perence. Plenário, 15.6.83.

Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho e Francisco Rezek.

Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Francisco Rezek: Esta representação, trazida à mesa do Plenário há uma semana pelo douto relator, Ministro Decio Miranda, há de ter seu perfil ainda presente no espírito de todos.

O Procurador-Geral da República ofereceu-a em novembro último, instado por diversas entidades de classe da capital de Minas Gerais. Na inicial de fls. 2 o chefe do Ministério Público, conforme a praxe dos últimos anos, limita-se a submeter à Corte o arrazoado que lhe pareceu merecedor de seu exame e julgamento, sem assumir compromisso vestibular com o mérito da arguição.

Na peça de fls. 3-10, portanto, desenha-se o exato contorno da matéria. Ali se vê que o alvo da representação é a Lei nº 8.266, de 6 de agosto de 1982, cujo feito formal não se coloca em dúvida.

O que se afirma é a inconstitucionalidade material de alguns dos seus dispositivos — projetando-se o vício sobre duas deliberações da Mesa da Assembléia Legislativa mi-

neira, que com base em tais dispositivos vieram à luz alguns dias mais tarde.

Os dois primeiros artigos da lei estadual em causa assim dispõem:

“Art. 1º Atendido, no que couber, o disposto no art. 111 da Constituição do Estado, fica a Mesa da Assembléia autorizada a deliberar sobre a reforma administrativa da secretaria da Assembléia e a executá-la nos termos da presente lei.

Art. 2º No cumprimento do artigo anterior, a Mesa da Assembléia disporá sobre a criação e classificação dos cargos, fixação de vencimentos, gratificações, vantagens e adicionais, estrutura dos órgãos, provimento e enquadramento dos servidores e funcionários ativos e inativos.

Parágrafo único. Somente serão criados, além dos necessários ao atendimento do disposto no art. 6º desta lei, mais 12 cargos de recrutamento amplo de Assessor-Técnico, símbolo V-65” (fls. 88-89).

Acompanho o eminente relator, que reputou inconstitucional a outorga de semelhante poder à Mesa da Assembléia.

O art. 108 da Carta da República é de incontornável clareza quando estatui:

“§ 2º Os Tribunais federais e estaduais, assim como o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais somente poderão admitir servidores mediante concurso público de provas, ou provas e títulos, após a criação dos cargos respectivos, por lei aprovada pela maioria absoluta dos membros das casas legislativas competentes.

§ 3º A lei a que se refere o parágrafo anterior será votada em dois turnos, com intervalo mínimo de 48 horas entre eles.”

Todo debate em torno da delegabilidade, em tese, desse gênero de competência, parece ocioso, de vez que ao ditar o modo pelo qual há de exercê-la o parlamento do estado federado, a Lei Maior exclui às claras a perspectiva da delegação. A Mesa da Assembléia edita deliberações; não aprova leis formais sujeitas à sanção do governador; não encerra numericamente a maioria absoluta dos membros do colégio legislativo;

não decide, enfim, pelo sistema de turnos de votação, entre os quais se possa observar intervalo mínimo.

Está claro que a discutida Lei nº 8.266 teria sido idônea para criar, ela própria, cargos na Secretaria da Assembléia, visto que sua gênese não desatendeu ao art. 108 da Constituição. Nunca, porém, para lançar nas mãos da Mesa, e, pois, no âmbito da simples *deliberação*, aquilo que o constituinte, de modo expresse, faz depender de lei formal.

Nenhum artifício da razão, nenhum engenho fraseológico induziria a supor, à revelia literal da matéria presente nestes autos, que o sucedido não foi exatamente uma delegação hostil à sistemática da Lei Maior. Terá sido, ao que penso, algo mais grave ainda, visto que a transferência da prerrogativa de criar cargos à Mesa da Assembléia importou alteração descendente, na escala hierárquica, ao nível do diploma em que o intento criativo deve tomar forma.

O resultado concreto da medida se espelha — não sei se por inteiro, ou apenas em parte — na Deliberação da Mesa nº 257, de 13 de agosto de 1982, cujo art. 1º fixa em 70 o número de cargos de Escrevente Legislativo II, e em 204 o número de cargos de Escrevente Legislativo I, e cujo art. 2º diz textualmente:

“Art. 2º No Quadro Específico de Provisamento efetivo, Anexo IB — 1 — Grupo de Nível Superior de Escolaridade — Código — AL-NS —, ficam acrescidos, e ora criados, mais os seguintes cargos, de provimento efetivo: AL-NS-04 — Cirurgião-Dentista 01 (um); AL-NS-06 — Enfermeiro — 03 (três) e AL-NS-08 — Médico — 05 (cinco)” (fls. 12).

Não pode haver dúvida, segundo entendo, a respeito da antinomia flagrante entre o art. 108 da Constituição e o art. 2º da Lei estadual nº 8.266, o que destrói a validade desta norma e de quanto se tenha feito com base nela.

Peço vênha ao eminente relator para não acompanhá-lo no que respeita ao art. 3º da mesma lei estadual, onde se lê:

“Art. 3º A Tabela Única de Vencimentos do quadro permanente da Assembléia Legislativa será recalculada, a partir do vencimento-teto do Diretor-Geral, que será a soma de seu atual vencimento e de gratificação percebida a qualquer título, ressalvados os adicionais trintenários e por tempo de serviço e bem assim, as gratificações de que tratam os arts. 55 e 30, respectivamente, das Deliberações da Mesa da Assembléia n.ºs 161 e 162, ambas de 13 de agosto de 1974.

§ 1º O recálculo da Tabela Única de Vencimentos, de que trata o artigo, manterá a atual diferença proporcional entre os símbolos de vencimentos.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se também ao funcionário inativo da Secretaria da Assembléia Legislativa” (fls. 99).

Receio haver encontrado nesta passagem da Lei nº 8.266 a expressão de um método possivelmente canhestro de se conceder aumento a servidores públicos, porém não mais que isso. A respeito, o comentário crítico da arguição inicial de inconstitucionalidade estivera resumido nestas linhas:

“Como é óbvio, com a incorporação ao vencimento-teto do Diretor-Geral de gratificações percebidas a qualquer título, o símbolo do seu vencimento passou a ter valor maior que o símbolo correspondente ao dos cargos de atribuições iguais ou assemelhados no Poder Executivo, sendo certo, outrossim, que o recálculo da Tabela Única de Vencimentos V-1 a V-75, com base no vencimento-teto do Diretor-Geral, este com a incorporação autorizada e mantida a atual diferença proporcional, leva necessariamente ao resultado de que os símbolos da Tabela de Vencimentos do Poder Legislativo passam a ser superiores aos símbolos idênticos ou assemelhados do Poder Executivo, os quais, constitucionalmente, não podem ser ultrapassados.

Além disso, é manifesta a vinculação de vencimentos, a partir do vencimento-teto do Diretor-Geral, sem embargo da vedação constitucional” (fls. 9).

Nada nestes autos, entretanto, demonstra que o questionado art. 3º tenha podido produzir, em concreto, a quebra do princípio da paridade. O teor da norma não exprime, em si mesmo, qualquer afronta ao princípio. Pelo contrário, algumas linhas acima, o art. 1º, introdutório da lei, recorda a obrigatoriedade do art. 111 da Constituição de Minas Gerais, que proíbe exatamente — à luz do modelo federal — que se paguem, na administração do Legislativo e do Judiciário, vencimentos superiores aos do Executivo, para cargos de atribuições iguais ou semelhantes. Se acaso o princípio paritário resultou desprezado nos meandros da execução concreta desta lei estadual, será preciso reconhecer que o seu próprio texto foi tão negligenciado quanto o da Lei Maior, visto que ambos, neste particular, guardam sintonia.

Não me parece, além disso, que este mesmo art. 3º tenha estabelecido vinculação ou equiparação de qualquer natureza. Ele aumenta os ganhos do Diretor-Geral; e aumenta os dos demais servidores da secretaria, quando manda preservar as exatas proporções do escalonamento hierárquico preexistente. Seu comando normativo nenhuma vinculação estabelece originalmente; e nem tampouco desnuda a preexistência de uma vinculação constitucionalmente inadmissível, porque, fosse este o caso, teria sido bastante alterar o vencimento do Diretor-Geral para que o mecanismo vicioso, outrora estabelecido, pretendesse operar de pleno direito em favor dos restantes servidores da Assembléia.

O eminente Ministro relator se absteve de emitir juízo sobre o art. 6º da lei em debate, que dispõe sobre a integração, no quadro efetivo da secretaria, de servidores ali presentes como requisitados, sem competição pública. O motivo parece claro: a arguição inicial de inconstitucionalidade não incluíra essa norma entre as impugnadas, e o Procurador-Geral, no 20º item do seu parecer sobre o mérito (fls. 309), esclarece que

a mesma não foi lançada no âmbito da discussão.

Acresce que, de imediato pelo menos, essa análise propenderia à ociosidade: inconstitucional que se declare o art. 2º da Lei nº 8.266, não terá havido criação válida de cargo algum, descabendo cogitar-se do provimento por integração versado no art. 6º.

Não obstante, visto que tanto a Assembléia Legislativa de Minas quanto o Ministério Público Federal teceram, de passagem, algum comentário em prol dessa norma, julgo oportuno lembrar que, estivesse ela em debate, o Tribunal haveria de pesar-lhe a validade à luz do § 2º do art. 108 da Carta de 1969, que diz que as Assembléias Legislativas somente poderão admitir servidores mediante concurso público de provas, ou provas e títulos.

Não é evidente — quando menos — que essa regra especial deva ser temperada pela generalidade do art. 97, onde se ressalvam “os casos indicados em lei”, e onde o concurso aberto vem precondicionar apenas a *primeira* investidura em cargo público. Como quer que seja, de um lado este Tribunal já traçou aproximadamente os limites do poder legislativo ordinário de preterir o critério concursal. De outro lado, a jurisprudência da Casa, citada nos autos (fls. 291), estatui que o concurso público é condição de ingresso e não de acesso *na mesma carreira*, e a elasticidade com que se interprete este final de frase não bastará, talvez, a facilitar o trânsito entre carreiras que sequer se inscrevem na estrutura administrativa de um mesmo Poder do estado.

Por último, ocorre-me que o comentado art. 6º pretendeu garantir a integração não só de funcionários públicos estranhos ao quadro da Assembléia — cuja folha, portanto, provavelmente registra o concurso um dia prestado alhures para a investidura inicial — mas também de empregados de sociedades de economia mista e outras paraes-

tatais, em cujo caso aquela presunção não tem o mesmo cabimento. Para estes, a indigitada integração representaria, desengadamente, a primeira investidura em cargo público, à margem da competição aberta que a Lei Fundamental pretende seja não mera virtualidade, mas tese política consciente, traduzida em imperativo jurídico de primeiro nível.

O egrégio Plenário me relevará essas últimas considerações em torno de um dispositivo que, como disse, não se encontra em debate, razão por que, a exemplo do Ministro relator, não tenho o que declarar de conclusivo a respeito.

Acompanho Sua Excelência na declaração — primordial para a espécie — de que o art. 2º da Lei nº 8.266, do Estado de Minas Gerais, padece, com seu parágrafo único, do vício de inconstitucionalidade, contaminando quanto o tenha tomado por base.

Peço vênua a Sua Excelência para votar no sentido de que o vício de contrariedade à Carta não é encontrável no art. 3º da referida lei estadual.

VOTO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho: Sr. Presidente, parece-me que o art. 1º está tão intimamente vinculado aos outros preceitos legais que se está considerando inconstitucionais, que ficará ele sem sentido. Não é anódino, ficará, mesmo, é sem sentido — porque só pode ser compreendido em face do que vem logo adiante, inclusive no art. 2º. E se formos compreender o preceito aludido, isto é, o art. 1º, sem o termos como indissolivelmente vinculado aos demais, então é de ter-se que suas normas seriam de tal natureza estritas, que não precisariam sequer de inserção em texto legal.

Com relação ao art. 3º, diz o art. 98, parágrafo único, da Constituição Federal:

“Respeitado o disposto neste artigo, é vedada vinculação ou equiparação de qualquer

natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público.”

“Vinculação ou equiparação de qualquer natureza” é o que está expresso. Se esse dispositivo se referisse a um caso concreto, a um aumento determinado, e só a ele, esgotando-se por inteiro na sua eficácia, eu não teria dúvida em acompanhar o Sr. Ministro Néri da Silveira. Ele estaria, apenas, numa forma mais simplificada, dando os novos níveis de vencimentos. Mas, na verdade, a norma é permanente, e estabeleceu ela, de fato, vinculação entre cargo de Diretor-Geral e os outros de menor hierarquia, o que, a meu ver, fere o parágrafo único do art. 98 da Constituição Federal.

Acompanho, integralmente, o Sr. Ministro Decio Miranda, *data venia* do Sr. Ministro Francisco Rezek.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Sr. Presidente. É perfeitamente compreensível o espírito que animou o legislador mineiro, em pretendendo adotar, na secretaria da Assembléia Legislativa, o sistema de classificação de cargos, pela via definida na lei ora impugnada, de nº 8.266, de 6.8.82.

O ilustre advogado, que defendeu a constitucionalidade do diploma em apreço, em prestou ênfase, exatamente, ao espírito que teria inspirado o legislador mineiro, em procurando assegurar, na adoção do sistema de classificação de cargos do Legislativo estadual, orientação consubstanciada na área do Executivo Federal, segundo os critérios estabelecidos na Lei federal nº 5.645/70.

Sucede, entretanto, que, em se cuidando do Legislativo e do Judiciário, esses critérios — assim como definidos para o Executivo e aplicados na órbita federal, quanto na dos estados que vieram a implantar classificação de cargos seguindo o modelo federal — encontram dificuldade decorrente de norma constitucional expressa e que, sem

dúvida alguma, é restritiva, no confronto entre a organização dos quadros de pessoal do Executivo e dos dois outros Poderes.

De fato, o art. 108 da Constituição estabelece que as regras quanto a funcionários públicos, definidas na Constituição, se estendem aos três Poderes da União e, em geral, aos funcionários dos estados, Distrito Federal, territórios e municípios. Mas, em seus parágrafos, há preceitos de destinação específica quanto aos Poderes Legislativo e Judiciário da União e dos estados.

Se é exato que se prevê a possibilidade, no § 1º, do citado art. 108, de os Poderes Legislativo e Judiciário, tanto da União quanto dos estados, adotarem o sistema de classificação, níveis de vencimentos dos cargos do serviço civil do respectivo Poder Executivo, há norma, no § 2º, do mesmo artigo, que impede se implante esse sistema, com a elasticidade que a lei federal previu, de referência ao Poder Executivo.

É que, em verdade, a Lei nº 5.645/70, definindo as diretrizes para a aplicação do Plano de Classificação de Cargos, já preconizado no Decreto-lei nº 200, art. 98, estabeleceu, expressamente, que o Poder Executivo, por meio de decretos, poderia regular a transposição, transformação de cargos, extinção de cargos, criação de cargos. E, assim, se fez na esfera da administração pública federal.

Quanto aos Tribunais federais e estaduais, e, em particular, às Assembléias Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal e Câmaras Municipais, há a disposição do § 2º do art. 108, da Lei Maior, que impede ao legislador ordinário estabelecer regra semelhante para esses dois poderes. Com efeito, depois de, no § 1º do art. 108, prever-se a adoção de sistema de classificação de cargos nos Poderes Legislativo e Judiciário, à semelhança do sistema introduzido no Executivo, estipula-se que, nesses poderes, “somente poderão ser admitidos servidores mediante concurso público de provas, ou pro-

vas e títulos, após a criação dos cargos respectivos, por lei aprovada pela maioria absoluta dos membros das Casas Legislativas competentes”. Dispõe, ainda, o § 3º do citado art. 108, que: “A lei a que se refere o parágrafo anterior será votada em dois turnos, com intervalo mínimo de 48 horas entre eles.”

A seguir, no § 4º do art. 108, estipula-se:

“§ 4º Aos projetos de lei de que tratam os §§ 2º e 3º somente serão admitidas emendas que de qualquer forma aumentem as despesas ou o número de cargos previstos, quando assinadas pela metade, no mínimo, dos membros das respectivas Casas Legislativas.”

Penso, dessa sorte, em linhas gerais, que, em realidade, não seria possível ao legislador estadual estabelecer normas com o conteúdo das que se prevêem nos arts. 1º e 2º da lei impugnada. Nessas regras, o legislador preceituou que, por deliberações da Mesa da Assembléia Legislativa — que é o órgão administrativo dessa Casa Legislativa — se pudesse implantar o Plano de Classificação de Cargos, com a criação e extinção de cargos, integrando-se, neste Quadro novo, funcionários provenientes, inclusive, de outros poderes ou órgãos da administração pública.

Por isso, no particular, em face do disposto no art. 108, §§ 1º e 2º, da Constituição, acompanho o eminente relator, para considerar inconstitucionais os arts. 1º e 2º da lei impugnada.

Há, entre essas disposições legislativas, sem dúvida, íntima conexão. O art. 2º estabelece regra em cumprimento ao previsto no art. 1º, a evidenciar a estreita vinculação entre essas duas normas.

No que se refere ao art. 3º, entretanto, *data venia* do eminente relator e dos que o acompanharam, penso como o eminente Ministro Francisco Rezek. O dispositivo não é inconstitucional. Reza o art. 3º:

“A Tabela Única de Vencimentos do Quadro Permanente da Assembléia Legislativa será recalculada a partir do vencimento-teto

do Diretor-Geral, que será a soma de seu atual vencimento e de gratificação percebida a qualquer título, ressalvados os adicionais trintenários e por tempo de serviço, bem assim as gratificações de que tratam os arts. 55 e 30, respectivamente, das Deliberações da Mesa da Assembléia n.ºs 161 e 162, ambas de agosto de 1974.

§ 1º O recálculo da Tabela Única de Vencimentos, de que trata o artigo, manterá a atual diferença proporcional entre os símbolos de vencimentos.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se também ao funcionário inativo da Secretaria da Assembléia Legislativa.”

O art. 3º é regra de definição de vencimentos dos servidores do Legislativo mineiro. Ora, incumbe à Assembléia Legislativa, por via de lei, estabelecer vencimentos, aprovar tabelas de vencimentos. Dir-se-á que a norma, ao prever que a Tabela Única de Vencimentos se organizará segundo o critério nela previsto, estaria infringindo o princípio da não vinculação de vencimentos. Mas o que me parece é que o dispositivo apenas estabelece um ponto de referência, mantendo a hierarquia, que já existe, na organização do Quadro de Pessoal da Assembléia. Tanto é assim que preceitua: “A Tabela se recalculará”. Quer dizer, os valores dessa Tabela serão recalculados a partir de que elemento de referência? A partir do vencimento-teto de Diretor-Geral. A tabela — determina a lei — há de guardar a hierarquia que rege — que já regia, à época de sua edição — a organização dos cargos, a partir do vencimento-teto de Diretor-Geral. Desde logo, ademais, a lei se encarregou de definir qual deve ser esse vencimento-teto, esse ponto de referência. Estipulou que tal será a soma do atual vencimento do Diretor-Geral e da gratificação percebida por ele, a qualquer título, salvo as vantagens pessoais e as gratificações que enumera. Esses fatores estão excluídos, para o cálculo desse vencimento-referência.

O Sr. *Ministro Decio Miranda* (Relator): V. Exa. não acha que dizendo “a qualquer

título” envolve, até, o título de exercer um cargo de direção, quando outro funcionário, que vai ser equiparado a qualquer título, a esse cargo, não exerce uma função de direção que seja, porventura, gratificada?

O Sr. *Ministro Néri da Silveira*: É um elemento de referência. O que o legislador quis foi estabelecer o critério de definição da Tabela de Vencimentos. Isso está dentro da competência do legislador.

O Sr. *Ministro Decio Miranda* (Relator): Mas ele definiu de maneira tão vaga, que deixou nas mãos da Mesa fazê-lo.

O Sr. *Ministro Néri da Silveira*: Mas não existe inconstitucionalidade. Nós não podemos ver inconstitucionalidade nessa disposição.

O Sr. *Ministro Decio Miranda* (Relator): É, justamente, a delegação da lei; o comando concreto da lei.

O Sr. *Ministro Néri da Silveira*: Não está delegando; ele diz qual é o montante. A qualquer momento se poderia apurar esse montante: é o vencimento atual do cargo, no dia da lei, acrescido da gratificação que incumbe, por lei, ao Diretor-Geral.

O Sr. *Ministro Decio Miranda* (Relator): “a qualquer título”.

O Sr. *Ministro Néri da Silveira*: Não importa. Entende-se que a origem dessa gratificação há de ser legítima.

O Sr. *Ministro Decio Miranda* (Relator): É legítima, em relação ao diretor. Mas será legítimo transportar gratificações atribuídas a um cargo peculiar, um cargo singular como é o de diretor?

O Sr. *Ministro Néri da Silveira*: No caso, é apenas um ponto de referência. Imagine V. Exa. que o art. 3º tivesse dito assim: “a Tabela Única de Vencimentos será recal-

culada a partir do vencimento do cargo de Diretor-Geral, que se fixa, desde logo, em Cr\$ 500.000,00". É evidente que não haveria nenhuma inconstitucionalidade nessa disposição. V. Exa. entende que há inconstitucionalidade, porque prevê a norma que é o vencimento que ele venha percebendo atualmente...

O Sr. Ministro Decio Miranda (Relator): Aí, digo que há, principalmente porque manda transportar gratificações a qualquer título. O Diretor pode ter um título que o funcionário abaixo dele não tem.

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Mas não é da pessoa do diretor, é do cargo de Diretor-Geral. Se é do cargo de Diretor-Geral, este percebe uma vantagem x. Por exemplo, no plano federal, os cargos de Diretor-Geral, nos Tribunais, percebem vencimentos hoje correspondentes ao padrão DAS-5.

O Sr. Ministro Decio Miranda (Relator): E pode-se transportar esse estipêndio para um funcionário que não exerce cargo público?

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Mas não se vai transportar. É apenas um ponto de referência. A quanto corresponde o DAS-5? A tantos mil cruzeiros. Então, esse é o vencimento máximo que pode haver na organização do Quadro.

Diz o art. 3º, § 1º, da Lei estadual nº 8.266:

"§ 1º O recálculo da Tabela Única de Vencimentos, de que trata o artigo, manterá a atual diferença proporcional entre os símbolos de vencimentos."

O legislador quis manter a mesma graduação, a mesma hierarquia, os mesmos níveis. Não houve modificação no número de níveis de vencimento.

O Sr. Ministro Aldir Passarinho: Permite-me V. Exa.? Estabelecendo isto, há uma vinculação.

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Não há vinculação vedada, *data venia*. Há, apenas, um critério para a organização dos cargos e seus vencimentos, que compõem o mesmo quadro.

O Sr. Ministro Aldir Passarinho: Mas é um critério de vinculação.

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Todos os cargos compõem o mesmo quadro. Quanto ao quadro dos servidores militares, por exemplo, há uma tabela, a partir do vencimento maior e, depois, se dispõem, escalonadamente, segundo percentuais já estabelecidos, os demais cargos. Ora, é isso o que o art. 3º estabelece, ao determinar que o recálculo da tabela única mantenha a atual diferença proporcional entre os símbolos de vencimentos. Quer dizer, sequer aumentou o número de faixas salariais. Os vencimentos serão recalculados a partir do vencimento do Diretor-Geral, cujo quantitativo é composto pelo vencimento que recebe e as gratificações, salvo as pessoais. E o disposto neste artigo aplica-se, também, aos funcionários inativos.

O Sr. Ministro Decio Miranda (Relator): Pessoal e tempo de serviço. Não é pessoal aquela do cargo, insita no cargo, mas não compatível com este.

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Não se está referindo às pessoas A, B ou C e, sim, ao cargo de Diretor-Geral, abstratamente, considerado.

Assim, não vejo nenhuma delegação, nenhum vício correspondente ao dos arts. 1º e 2º. Há, apenas, a definição de uma nova tabela de vencimentos, que é da competência do legislador estabelecer, em que não se faz vinculação de vencimentos, mas, sim, se prevê definição de um critério de hierarquização, mantendo-se, inclusive, segundo o legislador, o sistema até então vigente, sem a criação de novos níveis salariais, e deter-

minando que a diferença proporcional existente prosseguisse.

Dessa sorte, acompanho o voto do eminente Ministro Francisco Rezek, no que concerne ao art. 3º, por não ver, aí, inconstitucionalidade.

Dou pela procedência, em parte, da representação.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, quando se trata de declaração de inconstitucionalidade por meio de representação — que é ação direta — não há que se invocar o princípio, surgido no direito constitucional americano, no sentido de que só se deve afastar, *incidenter tantum*, a aplicação de uma lei por inconstitucionalidade, se esta for manifesta. Com efeito, se o objeto da ação direta é exatamente o exame da constitucionalidade, ou não, de uma lei, de duas uma: ou a lei é constitucional, ou é ela inconstitucional. E não há que se invocar dúvida, para deixar-se de declarar sua inconstitucionalidade, uma vez que o direito objetivo é sempre certo, residindo a incerteza nos fatos sobre que o direito objetivo incide para atribuir direitos subjetivos. O exame da constitucionalidade diz respeito exclusivamente ao direito objetivo, não havendo sentido o pretender-se seja este incerto porque alguém possa ter dúvida sobre o sentido a lhe ser atribuído.

O princípio vigorante no direito americano tem valor, apenas, como preceito de prudência: só se deve declarar inconstitucionalidade realmente existente, até porque há a presunção de legitimidade constitucional da lei.

O Sr. Ministro Néri da Silveira: V. Exa., evidentemente, está replicando a uma expressão que eu apliquei. Quero dizer que utilizei o manifesto apenas em termos reforçativos.

O Sr. Ministro Moreira Alves: Estou, apenas, fixando, uma vez mais, minha posição a esse respeito.

Já vi, certa feita, declaração de voto pela constitucionalidade de uma norma jurídica, sob o fundamento de que, como a votação estava dividida, essa divisão mesma estaria a demonstrar que a inconstitucionalidade não seria manifesta. A prevalecer esse entendimento, em sérias dificuldades estariam os que votassem inicialmente, por não poderem prever que viriam posteriormente votos em sentido contrário.

Concluindo, Sr. Presidente, e tendo em vista o art. 108 da Constituição Federal, acompanho o eminente relator.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.149-6-MG — Rel.: Ministro Dácio Miranda. Repte.: Procurador-Geral da República. Repdos.: Governador do Estado de Minas Gerais (Adv.: Francisco Deiró Couto Borges) e Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (Advs.: José Paulo Sepúlveda Pertence e outro).

Decisão: Pede vista o Ministro Francisco Rezek, depois do voto do Ministro Relator, julgando procedente a representação e declarando a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º e parágrafo único, 3º e §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.266, de 6 de agosto de 1982, do Estado de Minas Gerais. Impedido o Sr. Ministro Oscar Corrêa. Falaram: pelo Governador do Estado de Minas Gerais, o Dr. Francisco Deiró Couto Borges; e pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais o Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence. Plenário, 15.6.83.

Decisão: julgou-se procedente a representação, declarando-se a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º e parágrafo único, 3º e §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.266, de 6 de agosto de 1982, do Estado de Minas Gerais, vencidos, em parte, os Ministros Francisco Rezek e

Néri da Silveira. Impedido o Ministro Oscar Corrêa. Votou o Presidente. Plenário, 23.6.83.

Presidência do Sr. Ministro Moreira Alves. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Soares Muñoz, Decio Miranda, Ra-

fael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho e Francisco Rezek. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Cordeiro Guerra, Presidente.

Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.