

*Ação direta de Inconstitucionalidade — Defensoria Pública — Remuneração — Piso remuneratório não inferior a sete (7) vezes o menor vencimento da tabela do Poder Executivo — Vinculação remuneratória constitucionalmente vedada — Norma Legal Resultante de Emenda Parlamentar — Alegação de Inconstitucionalidade Formal (cf, Art. 63, I) e Material (cf, Art. 37, XIII) — Plausibilidade Jurídica — Periculum in mora Caracterizado — Medida cautelar deferida.*

Processo Legislativo e Estado-membro: *A atuação dos membros da Assembléia Legislativa dos Estados acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63, I, da Constituição, que veda — ressalvadas as proposições de natureza orçamentária — o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador do Estado.*

Usurpação de Iniciativa e Sanção Executiva: *A sanção a projeto de lei que veicule norma resultante de emenda parlamentar aprovada com transgressão à cláusula inscrita no art. 63, I, da Carta Federal não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a só vontade do Chefe do Executivo — ainda que deste seja a prerrogativa institucional usurpada — revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República. Precedente.*

Piso Remuneratório e Vinculação Constitucionalmente Vedada: *A estipulação de piso remuneratório que provoque a automática majoração dos vencimentos do cargo público vinculado, sempre que ocorra aumento do estipêndio devido à categoria funcional erigida pelo legislador comum à condição de paradigma (cargo público vinculante), incide na vedação constitucional que desautoriza a vinculação de vencimentos para efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Precedentes do STF.*

## SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.070

*Requerente:* Governador do Estado de Mato Grosso do Sul

*Requeridos:* Governador do Estado de Mato Grosso do Sul;

Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul

*Relator:* Sr. Ministro CELSO DE MELLO

## 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, por unanimidade de votos, em deferir o pedido de medida liminar para suspender, até

a decisão final da ação, a eficácia da expressão “*nem inferior a sete vezes o menor vencimento, a qualquer título, da tabela de referência do Poder Executivo*”, constante do § 2º do art. 87, da Lei Complementar nº 51, de 30/08/90, com a redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 66, de 11/12/92, ambas do Estado de Mato Grosso do Sul.

Brasília, 23 de novembro de 1994.

OCTÁVIO GALLOTTI - PRESIDENTE

CELSO DE MELLO - RELATOR

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO — O Governador do Mato Grosso do Sul ajuíza ação direta de inconstitucionalidade impugnando, no § 2º do art. 87 da LC nº 51/90, com a redação que lhe deu o art. 1º da Lei Complementar estadual nº 66/92, a expressão em destaque (fls. 22):

“§ 2º — O vencimento básico do Procurador da Defensoria Pública não poderá exceder a noventa (90) por cento do vencimento do Procurador-Geral da Defensoria Pública, cuja remuneração é igual à percebida pelos Secretários de Estado, nem inferior a sete (7) vezes o menor vencimento, a qualquer título, da tabela de referência do Poder Executivo.”

Argumenta o Autor que a cláusula impugnada ressenete-se de vício *formal* de inconstitucionalidade, eis que, havendo sido inserida por emenda parlamentar em projeto de lei sobre matéria sujeita à iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, *a* e *d*), acarretou aumento da despesa originariamente prevista, o que é vedado pelo art. 63, I, da Carta Política. Além da violação ao princípio da harmonia e independência entre os poderes (CF, art. 2º), alega, ainda, o Governador de Mato Grosso do Sul, sob o aspecto *material*, a vulneração ao disposto no art. 37, XIII, da Constituição Federal.

Pede, por fim, a suspensão cautelar da eficácia da expressão impugnada, constante do preceito legal referido.

Para apreciação desse pedido de medida

liminar, apresento o processo ao Plenário desta Suprema Corte.

É o relatório.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (Relator) — A cláusula ora impugnada, que assegura aos Procuradores da Defensoria Pública uma remuneração *nunca inferior* a sete vezes o menor vencimento, a qualquer título, da tabela de referência do Poder Executivo, foi incorporada ao § 2º do art. 87 da LC nº 51/90, com a redação dada pelo art. 1º da lei Complementar 66/92, do Estado de Mato Grosso do Sul, mediante *emenda parlamentar* formalizada ao longo do respectivo processo legislativo.

A norma legal, por concernir à disciplina remuneratória de determinada categoria de servidores públicos *vinculada ao Poder Executivo estadual*, refere-se ao regime jurídico desses servidores e inscreve-se, por isso mesmo, no âmbito da *reserva de iniciativa* estabelecida em favor do Governador do Estado, *ex vi* do que dispõe o art. 61, § 1º, II, *a*, da Constituição Federal, aplicável, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao processo legislativo instaurado na esfera dos Estados-membros (*ADIn 774-RS*, rel. Min. CELSO DE MELLO; *ADIn 766-RS*, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v. g.).

Essa especial prescrição de ordem constitucional *submete* a atuação dos membros da Assembléia Legislativa, *no processo de formação das leis*, à *limitação* imposta pelo art. 63, I, da Constituição Federal, que *veda* o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Chefe do Executivo.

Nesse contexto, ao introduzir no projeto de lei complementar a garantia de um piso remuneratório em favor dos Procuradores da Defensoria Pública, a Assembléia Legislativa estadual incidiu em claro vício de inconstitucionalidade: gerou, com a emenda parlamentar por ela própria aprovada — e consoante enfatizado pelo autor —, um inequívoco *aumento* da despesa global prevista na proposi-

ção legislativa apresentada pelo Governador do Estado em tema concernente a matéria sujeita à cláusula de reserva.

Cumpra salientar, neste ponto, que a posterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, manifestada mediante *sanção* ao projeto de lei, *tal como se verificou na hipótese destes autos* (fls. 22), *não tem* o condão de sanar esse defeito jurídico radical, mesmo sendo do próprio Governador do Estado a prerrogativa constitucional *usurpada* (ADIn 805-RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

De outro lado, há ainda, o aspecto *material* de inconstitucionalidade concernente à alegada vulneração do art. 37, XIII, da Constituição Federal, que *veda*, para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público — *ressalvadas as situações previstas no próprio texto constitucional* — qualquer vinculação ou equiparação de vencimentos.

No que se refere a esse específico aspecto, argumenta o Autor que (fls. 5), *verbis*:

“Ao estabelecer o teto mínimo do vencimento básico dos membros da Defensoria Pública em sete vezes o menor vencimento, a qualquer título, da tabela de referência do Poder Executivo, o ato normativo impugnado instituiu uma vinculação do vencimento básico da carreira da Defensoria Pública com o vencimento básico de outras carreiras da Administração Pública do Estado de Mato Grosso do Sul abrangidas pela Tabela de referência do Poder Executivo. Isso quer dizer que, toda vez que se aumentar o menor vencimento básico da tabela de referência do Poder Executivo, automaticamente o vencimento básico dos membros da Defensoria Pública sofrerá aumento, em razão da vinculação ou equiparação, estabelecendo-se, assim, uma cadeia de aumentos, sem a devida vontade do Chefe do Poder Executivo.”

A questão da constitucionalidade pertinente à fixação de piso salarial para determinadas categorias de servidores públicos, em face do que dispõe o art. 37, XIII, da Constituição, constituiu objeto de decisão proferida pelo STF no julgamento da ADIn 115-PR, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, ocasião em que foi proclamada a *inconstitucionalidade mate-*

*rial* da regra inscrita na Constituição do Paraná, cujo conteúdo normativo assim dispunha:

“Os vencimentos dos auditores e procuradores do Tribunal de Contas do Estado *não serão inferiores* a noventa e cinco por cento dos vencimentos dos Conselheiros.” (grifei)

Na oportunidade aquele julgamento, o em. Min. OCTÁVIO GALLOTTI fez consignar que, *verbis*:

“... a determinação do piso provoca, com ou sem a necessária intermediação da lei ordinária, a inevitável transmissão, ao titular do cargo vinculado, dos aumentos conferidos ao estipêndio do cargo vinculante, ou seja, o efeito perverso, reprovado pela vedação constitucional, enrijecendo a política de pessoal, dificultando a previsão e o equilíbrio e a execução orçamentários. Por isso, mais de uma vez, já decidiu o Supremo Tribunal no sentido de censurar o estabelecimento da vinculação sob a forma de limite mínimo proporcional (...).”

Esse entendimento reflete a orientação jurisprudencial prevalecente nesta Suprema Corte, *que não admite*, a partir da cláusula constitucional que veda qualquer regramento vinculativo, que o estipêndio funcional devido a determinada categoria seja erigido à condição de fator referencial condicionante da definição quantitativa da remuneração mínima atribuída a uma classe diversa de servidores públicos.

*Vale dizer*: o ordenamento constitucional — *ressalvadas as situações excepcionais nele próprio fixadas* — não confere legitimidade jurídica aos atos normativos que estabeleçam recíprocas interações entre valores remuneratórios pagos a membros de categorias funcionais diversas.

Os sucessivos pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal sobre a questão *claramente evidenciam a recusa desta Corte* em aceitar como constitucionalmente possível a fixação de um limite mínimo de vencimentos que corresponda a um determinado índice percentual ou a uma certa fração do estipêndio funcional devido ao cargo indicado como paradigma da remuneração a ser paga:

“Vencimentos de magistrados. Inconstitu-

cionalidade do artigo 100 da Constituição de Pernambuco, que mandou percebessem os Desembargadores do Tribunal de Justiça dois terços dos que forem pagos aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário conhecido e provido.”

(RTJ 50.132, Rel. Min. BARROS MONTEIRO)

“É inconstitucional a Lei Estadual que vincula os vencimentos dos Desembargadores aos dos Ministros do Supremo Tribunal, mesmo sob a forma de piso equivalente a percentual da remuneração desses últimos...”

(RTJ 126/36, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI)

Essa questão pertinente ao piso remuneratório no serviço público, examinada em face do preceito constitucional que veda as cláusulas de vinculação normativa em matéria de vencimentos, mereceu lúcida análise do em. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Relator, quando do julgamento da Rp 1.390-RN, verbis:

“Esse chamado ‘piso’ de remuneração incide, plenamente, no efeito perverso condenado pelo constituinte, pois acarreta a automática elevação dos vencimentos do cargo vinculado, sempre que majorados os do padrão, sem interferência específica do Chefe do Executivo, a quem caberia a iniciativa do aumento de despesa, e do Legislativo, competente para aprová-lo.”

(RTJ 126/40)

Torna-se evidente, pois, a plausibilidade jurídica do pedido.

De outro lado, tenho por irrecusável a configuração do *periculum in mora*, em face das próprias ponderações deduzidas pelo Autor da presente ação (fls. 8/9), *verbis*:

“O fato é que toda vez que o Governador do Estado concede aumento diferenciado para as categorias que percebem vencimento menor, automaticamente, em virtude do dispositivo impugnado, acaba beneficiando de forma indireta os membros da Defensoria Pública, inibindo, dessa forma, conquistas maiores para as categorias menos privilegiadas do funcionalismo público. Daí a necessidade urgente da suspensão dos efeitos do dispositivo impugnado, para que possa o Chefe do Poder Executivo, no uso da competência constitu-

cional que lhe é reservada, qual seja — estabelecer os vencimentos e reajustes através de lei de sua iniciativa e de conformidade com o Tesouro do Estado — proporcionar maior justiça salarial.

Destarte, evidenciado que o dispositivo impugnado acarreta reflexos de natureza financeira para o erário público e embaraços à administração estadual, ante a possibilidade de demora no julgamento, requer a concessão de medida cautelar, suspensiva das expressões ‘nem inferior a sete (7) vezes o menor vencimento, a qualquer título, da tabela de referência do Poder Executivo’, constantes do § 2º do art. 1º da Lei Complementar nº 66, de 11 de dezembro de 1992.”

Por todo o exposto, *quer sob o ângulo formal, quer sob o aspecto material*, a cláusula final inscrita no § 2º do art. 87 da LC nº 51/90, com a redação que lhe deu o art. 1º da Lei Complementar nº 66/92, do Estado de Mato Grosso do Sul — “*nem inferior a sete (7) vezes o menor vencimento, a qualquer título, da tabela de referência do Poder Executivo*” — parece incidir em irremediável vício de inconstitucionalidade, o que recomenda a *suspensão cautelar* da eficácia das expressões transcritas, até o julgamento final da presente ação para esse fim, defiro, com efeito *ex nunc*, a medida cautelar ora postulada.

É o meu voto.

## EXTRATO DA ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.070-1 — medida liminar

ORIGEM: MATO GROSSO DO SUL

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

ADV.: NELSON MENDES FONTOURA JUNIOR

REQDOS.: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL E ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado pelo adiantado da hora. Plenário, 23.6.94.

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o

julgamento foi adiado pelo adiantado da hora. Plenário, 01.7.94.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal deferiu o pedido de medida liminar para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia da expressão “nem inferior a sete vezes o menor vencimento, a qualquer título, da tabela de referência do Poder Executivo”, constante do § 2º, do art. 87, da Lei Complementar nº 51, de 30.8.90, com a redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 66, de 11.12.92, ambas do Estado de Mato Grosso

do Sul. Votou o Presidente. Plenário, 23.11.94.

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

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

LUIZ TOMIMATSU

Secretário