

## Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 1.434-0-SP (Tribunal Pleno)

Requerente: Governador do Estado de São Paulo  
Requerido: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo  
Relator: O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence

*EMENTA: Servidor público: remuneração: equiparação, por norma constitucional estadual, de Procuradores Autárquicos e Procuradores do Estado, em vencimentos e vantagens: inconstitucionalidade formal e material.*

### I — Processo legislativo: modelo federal: iniciativa legislativa reservada: aplicabilidade, em termos, ao poder constituinte dos Estados-membros.

1. As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito — como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada — ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República.

2. Essa orientação — malgrado circunscrita em princípio ao regime dos poderes constituídos do Estado-membro — é de aplicar-se em termos ao poder constituinte local, quando seu trato na Constituição estadual traduza fraude ou obstrução antecipada ao Legislativo, a exemplo da área de iniciativa reservada do Executivo ou do Judiciário: é o que se dá quando se eleva ao nível constitucional do Estado-membro assuntos miúdos do regime jurídico dos servidores públicos, sem correspondência no modelo constitucional federal, como sucede, na espécie, com a equiparação em vencimentos e vantagens dos membros de uma carreira — a dos Procuradores Autárquicos — aos de outra — a dos Procuradores do Estado: é matéria atinente ao regime jurídico de servidores públicos, a ser tratada por lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, c).

3. O princípio da irredutibilidade de vencimentos não inibe a declaração de inconstitucionalidade da norma de equiparação questionada, cuja invalidade, de resto, não alcança por si só a identidade da remuneração das carreiras consideradas, na medida em que, como se afirma, decorre ela de leis válidas anteriores que a ambas hajam atribuído os mesmos vencimentos.

### II. Controle direto de inconstitucionalidade: prejuízo

Julga-se prejudicada total ou parcialmente a ação direta de inconstitucionalidade no ponto em que, depois de seu ajuizamento, emenda à Constituição haja abrogado ou derogado norma de Lei Fundamental que constituísse paradigma necessário à verificação da procedência ou improcedência dela ou de algum de seus fun-

damentos, respectivamente: orientação de aplicar-se no caso, no tocante à alegação de inconstitucionalidade material, dada a revogação primitiva do art. 39, § 1º, CF 88, pela EC 19/98.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em julgar **procedente** a ação direta e declarar a inconstitucionalidade formal da expressão “**vencimentos, vantagens**”, constante do art. 101 da Constituição do Estado de São Paulo.

Brasília, 10 de novembro de 1999.

**Carlos Velloso**  
Presidente

**Sepúlveda Pertence**  
Relator

## RELATÓRIO

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE:** Este o núcleo da petição inicial desta ação direta, proposta pelo Governador do Estado de São Paulo:

*“A Constituição do Estado de São Paulo, na Seção II, do Capítulo V, do Título II, do Capítulo V, do Título II, tratou da Procuradoria-Geral do Estado.*

Seu art. 101 assim preceituou:

*‘Art. 101 — Vinculam-se à Procuradoria-Geral do Estado, para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos jurídicos das autarquias, incluindo as de regime especial, aplicando-se aos procuradores os mesmos direitos e deveres, garantias e prerrogativas, proibições e impedimentos, atividade correicional, vencimentos, vantagens e disposições atinentes à carreira de Procurador do Estado, contidas na Lei Orgânica de que trata o art. 98, parágrafo único, desta Constituição.’*

Vê-se que esse dispositivo atribuiu, aos chamados ‘procuradores autárquicos’, que não integram a Procuradoria-Geral do Estado, direito aos mesmos ‘vencimentos e vantagens’ conferidos por lei aos integrantes dessa última.

Tal preceito contudo é inconstitucional, frente à Constituição Nacional. E isso por dupla razão.

De um lado, feriu-se o art. 37, inciso XIII, segundo o qual 'é vedada a vinculação e equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no art. 39, §1º.'

No caso, é desde logo inaplicável a regra de isonomia disposta no art. 39, §1º, porquanto ela incide exclusivamente para os 'servidores da administração direta', não abrangendo, portanto, os servidores autárquicos.

Não fosse isso, também não há, entre as atribuições dos cargos de advogado ou "procurador" de cada uma das autarquias da Administração Paulista, a identidade necessária que pudesse ensejar a incidência da regra de isonomia prevista no art. 39, § 1º, da Constituição da República. É que, ao contrário da Procuradoria-Geral do Estado, os órgãos em que atuam esses servidores — isto é, as unidades de assessoria jurídica de cada autarquia — não representam judicial e extrajudicialmente o Estado, nem podem fazê-lo, pois essa representação é feita com exclusividade pela Procuradoria-Geral, em virtude do art. 99, inciso I, da Constituição paulista ("Art. 99 — São funções institucionais da Procuradoria-Geral do Estado: I — representar judicial e extrajudicialmente o Estado").

(...)

Há, contudo, outra relevante razão a justificar a afirmação no sentido da inconstitucionalidade desse preceito: é a ocorrência de **vício de iniciativa**.

O art. 101 da Carta de São Paulo, quando concedeu aos "procuradores autárquicos" os mesmos "vencimentos (e) vantagens" dos Procuradores do Estado, indubitavelmente tratou de matéria reservada a projetos de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do disposto no art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Nacional ("... criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração").

*A jurisprudência dessa Suprema Corte já deixou assentado definitivamente que 'as regras básicas do processo legislativo federal — incluídas as de reserva de iniciativa — são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes' (ementa do julgamento definitivo da ADIn nº 430-1-DF, j. 25.05.94, que invoca o decidido em sede de liminar na ADIn nº 822, J. 05.02.93)."*

A petição inicial foi emendada para esclarecer que o pedido se restringia à declaração de inconstitucionalidade das expressões "vencimentos e vantagens", contidas no artigo referido.

Requerida a suspensão cautelar, foi ela deferida pelo Plenário — na extensão da petição emendada, vencido o em. Ministro Celso de Mello, relator, em 29.08.96.

Na linha das informações prestadas pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, o il. Advogado-Geral da União, para defender a norma atacada, apresenta suas razões, onde se lê (f. 271-278):

#### *"a) Da Igualdade de Vencimentos, Direitos e Vantagens*

*O cotejo entre o pedido inserto na inicial e o constante do aludido aditamento de fls. 103 revela, inquestionavelmente, que o Autor admite a flagrante similitude de "direitos e deveres, garantias e prerrogativas, proibições e impedimentos, atividade correicional" entre as duas carreiras, e que aceita, por ser conveniente ao Estado, a manutenção dessa situação, combatendo apenas a igualdade de remuneração por questões vinculadas à "notória crise financeira e econômica por que passa o Estado de São Paulo, obrigando à adoção de rígidas medidas de economia..."*

*"Tal aditamento vale por uma contestação. Por seu intermédio o Exe-cutivo confessa que reconhece a existência e que pretende manter a situação de todas as outras igualdades e similitudes. Ou seja: **concorda que todos os procuradores sejam iguais em tudo; menos na remuneração. Uma parte dos procuradores deve ser menos igual que os outros.**" (sem realces no original).*

*Do exame de minuciosa "síntese histórica", produzida no pedido de intervenção litisconsorcial formulado pelo aludido órgão sindical, verifica-se, por força de vasta legislação complementar e ordinária estadual ali mencionada, que a isonomia de tratamento entre os Procuradores do Estado e os Procuradores Autárquicos remonta de quase quarenta anos, razão pela qual o Constituinte paulista apenas manteve a isonomia guerreada na presente lide.*

(...)

*Têm-se, por conseqüência lógica, ao contrário do afirmado na exordial, que o hostilizado preceptivo constitucional estadual não estendeu "aos chamados 'procuradores autárquicos', as vantagens remuneratórias dos Procuradores do Estado", haja vista que tais vantagens lhes eram preexistentes, pois as mesmas já estavam garantidas em anterior legislação complementar e ordinária paulista.*

#### *b) Da Redução de Vencimentos*

*Pacificado o entendimento da existência de paridade entre os vencimentos do Procuradores do Estado e dos Procuradores Autárquicos, por força de legislação recepcionada pela Constituição Estadual, é defeso à Administração, nos termos do inciso XV do artigo 37 da Carta Federal, alterá-la mediante a utilização de qualquer artifício que venha a rebaixar a base de cálculo de quaisquer uma das vantagens acima mencionadas, pois tal medida necessariamente acarretará a redução de vencimentos.*

*É que, a aludida norma constitucional federal refere-se expressa e genericamente a "servidores públicos", tanto os titulares de cargos assim como aqueles admitidos pela Consolidação das Leis do Trabalho — CLT.*

Cumprir enfatizar, ainda, que aos servidores públicos civis, consoante disposição inscrita no § 2º do artigo 39 do Estatuto Político Federal, aplicam-se as quais ressalte-se a prescrita no inciso VI, que consagra a “irredutibilidade do salário”.

Nessas circunstâncias, inconstitucional será a redução dos vencimentos dos Procuradores Autárquicos, por intermédio da supressão da “verba honorária”, a qual integra desde priscas eras a retribuição pecuniária dos mesmos, conforme resulta da legislação estadual pertinente.

#### c) Da ADIn nº 120-5/600-AM

Acredita-se, *permissa venia*, que o julgado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 120-5/600-AM não deve servir de paradigma para a *quaestio iuris* versada nestes autos, por tratar de situação absolutamente diversa, isto porque o artigo 40 das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Amazonas, como bem relembra o prof. J. Cretella Júnior, in Parecer juntado por linha, “estatui para o futuro e engloba, na mesma situação, entidades regidas por regimes jurídicos totalmente diferentes: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista”.

(...)

#### d) Do Poder Constituinte Estadual

Frise-se o total descabimento da alegação do Autor de que haveria vício de iniciativa, haja vista, como já demonstrado, que não ocorreu aumento de vencimentos para os Procuradores Autárquicos, em razão da promulgação da Carta Paulista.

Cumprir observar, finalmente, que não houve decisão de mérito por parte dessa Excelsa Corte, quanto à extensão do poder constituinte decorrente, razão pela qual o Signatário ressalta que a presente lide não merece prosperar, *concessa maxima venia*, face ao que dispõe o artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estatuto Político Federal...”

(...)

Finalmente, o parecer da Procuradoria-Geral da República, de autoria da il. Subprocuradora-Geral, Adyr de Mendonça Rodrigues, é pela procedência da ação (f. 305-309):

“Tudo posto, tem-se que a matéria cujo exame guarda pertinência com o objeto desta Ação Direta de Inconstitucionalidade diz respeito à investigação sobre a submissão daquele específico preceito da Carta do Estado de São Paulo aos princípios abraçados pela Constituição da República.

(...)

Pois bem. Um dos princípios fundamentais da Constituição Federal está insculpido no seu art. 37:

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

(Destaques nossos)

Observe-se, contudo, que tal comando constitucional não proíbe a existência de eventual **IGUALDADE** de vencimentos, na remuneração de pessoal do serviço público: apenas impede que essa **igualdade** resulte de imperativa **vinculação ou equiparação de vencimentos**.

Deste modo, a conclusão que se pode legitimamente extrair, da aludida regra constitucional, é a de que a eventual ocorrência de **IGUALDADE** de tratamento remuneratório, entre diferentes categorias de servidores públicos, por si só não agride a Carta Magna Federal.

O que a Constituição da República não admite é que essa **IGUALDADE** remuneratória se produza **coercitivamente**, de forma **obrigatória**, como resultado da existência de **LEI** assim dispondo.

E este foi, exatamente, o pecado em que incorreu o art. 101 da Constituição do Estado de São Paulo: pretendeu — vinculando **vencimentos e vantagens** dos Procuradores do Estado — **perenizar**, preservar para a eternidade uma situação de fato constituída eventualmente, com isso impedindo que o legislador ordinário viesse a alterá-la, no futuro.

No que assim estatuiu, porém, efetivamente o art. 101 daquela Constituição Estadual desacatou o art. 37, XIII, da Carta Magna Federal.

De outra parte, o reconhecimento do desrespeito ao art. 37, XIII, da Constituição Federal induz, necessariamente, a que se tenha o art. 101 da Constituição do Estado de São Paulo como também ofensivo ao art. 61, § 1º, II, a, do *Texto Magno Federal*, na medida em que usurpa, da competência do Governador do Estado, a iniciativa legislativa para a estipulação da remuneração de ocupantes de cargos da *Administração Pública autárquica*.”

É o relatório do qual se remeterão cópias aos Senhores Ministros.

## VOTO

### I

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE — (Relator):** A solução das duas questões de mérito da ação direta já se consolidou no Tribunal no sentido da dupla inconstitucionalidade, formal e material, da norma impugnada: a equiparação em “**vencimentos e vantagens**”, pela Constituição Estadual, de Procuradores Autárquicos e Procuradores do Estado.

Aliás, a respeito, já não se manifestou divergência no julgamento da medida cautelar deferida.

A discordância solitária do em. Ministro Celso de Mello, relator originário, não se situou na deliberação das questões de mérito — nas quais, ao contrário, virtualmente antecipou a inconstitucionalidade da equiparação — mas sim no entendimento da inexistência do *periculum in mora*.

## II

Assim, quanto à inconstitucionalidade formal, consignou-se na ementa — f. 255: *“CONSTITUIÇÃO ESTADUAL — MATÉRIA SUJEITA À INICIATIVA EXCLUSIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO — REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (VENCIMENTOS E VANTAGENS) — USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA — INADMISSIBILIDADE.*

*O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República — inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis — impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 150/482.*

— A outorga de tratamento remuneratório isonômico em favor de **reduzido** segmento de servidores públicos vinculados ao Poder Executivo, além de não se revelar matéria própria de tratamento em sede constitucional, **importa** — quando determinada pelo legislador constituinte local — em **indevida** restrição ao princípio da iniciativa exclusiva do Governador do Estado, com ofensa ao que prescreve o art. 61, § 1º, II, c, da Carta Federal. *Precedente*”.

Esse entendimento não se alterou desde então; antes se sedimentou na jurisprudência do Tribunal, como posteriormente penso ter demonstrado na ADIn 276, **Pertence**, julgada procedente em 13.11.97, assim ementado o acórdão — DJ 19.12.97:

*“Processo legislativo: modelo federal: iniciativa legislativa reservada: aplicabilidade, em termos, ao poder constituinte dos Estados-membros.*

1. *As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito — como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada — ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República.*

2. Essa orientação — malgrado circunscrita em princípio ao regime dos poderes constituídos do Estado-membro — é de aplicar-se em termos ao poder constituinte local, quando o seu trato na Constituição estadual traduza fraude ou obstrução antecipada ao jogo, na legislação ordinária, das regras básicas do processo legisla-

tivo, a partir da área de iniciativa reservada do Executivo ou do Judiciário: é o que se dá quando se eleva ao nível constitucional do Estado-membro assuntos miúdos do regime jurídico dos servidores públicos, sem correspondência no modelo constitucional federal, a exemplo do que sucede na espécie com a disciplina de licença especial e particularmente do direito à sua conversão em dinheiro.”

No voto condutor, arrolei numerosos precedentes, no sentido da oponibilidade às Constituintes estaduais da reserva de iniciativa do processo ordinário (ADInMC 822, **Pertence**, P.1., 05.02.93, RTJ 150/482; v.g. ADIn 872, **Pertence**, P.1., 03.06.93, RTJ 151/425; ADInMC 873, **Brossard**, P.1., 27.05.93, RTJ 148/701, *Lex* 179/33; ADInMC 766, **Celso**, P.1., 03.09.92, DJU 27.05.94; ADInMC 919, **Galvão**, P.1., 08.10.93, RTJ 150/732; ADInMC 1.196, **Pertence**, P.1., 16.02.95, DJU 24.03.95; ADIn 89, **Galvão**, P.1., 04.02.93, RTJ 150/341 III; ADInMC 1.060, **Velloso**, P.1., 01.08.94, DJU 23.09.94) e dei conta do temperamento que vinha sustentando, no sentido de limitá-la às questões de porte constitucional (cf. voto na ADIn 89, RTJ 150/341,354), que já então começara a firmar-se (v.g., ADInMC 97, **Moreira**, RTJ 161/664).

Posteriormente, nessa mesma linha, outros precedentes se poderiam arrolar (e.g., ADIn 227, 19.11.97, **Corrêa**; ADIn 582, 17.06.99, **Néri**).

Nenhuma objeção consistente, **data venia**, foi oposta, no caso, a essa jurisprudência.

Aventa-se que não teria havido aumento de vencimentos, pois vinha de longe, por força de diversas leis, a equivalência remuneratória entre as duas categorias; mas, na espécie, se por isso, não incide a alínea *b* do art. 61, § 1º, II, da Constituição, incide certamente a alínea *c*, que estende o âmbito da iniciativa legislativa do Poder Executivo a tudo quanto diga respeito ao **regime jurídico dos servidores públicos**.

Por outro lado, parece claro que a hipótese — tratamento remuneratório de uma categoria funcional, sem símile na Constituição Federal — transborda da esfera das matérias que, por adequadas à disciplina direta das constituições estaduais, iludem a aplicabilidade das regras de iniciativa do processo legislativo ordinário.

Tanto nas informações, quanto nas razões da Advocacia-Geral da União e, por fim, no parecer do mestre Paulo Brossard, aduz-se mais que — como a remuneração equiparada à de Procurador do Estado já vinha sendo regularmente percebida por força de legislação ordinária preconstitucional — a declaração de inconstitucionalidade do preceito atacado da Constituição do Estado implicaria redução de vencimentos, vedada pelo art. 37, XV, da Lei Fundamental da República.

Lê-se no parecer de Paulo Brossard:

*“A impugnação à cláusula relativa a ‘vencimentos, vantagens’ prende-se à chamada ‘verba honorária’, também percebida pelos Procuradores do Estado. No entanto, se os procuradores autárquicos fazem jus à verba honorária não é devido ao art. 101 da Constituição do Estado, mas ao inciso XV do artigo 37 da Constituição Federal, que estabeleceu*

*a irredutibilidade dos vencimentos civis e militares, Constituição anterior à Carta paulista, que esta não poderia contrariar e tem de obedecer.*

Com efeito, a verba honorária estava integrada no patrimônio jurídico e funcional dos procuradores autárquicos antes de promulgada a Constituição do Estado e independente dela, e, por conseguinte, mesmo que ela não contivesse o questionado art. 101. Dispondo como dispôs, a Constituição paulista apenas incorporou ao seu texto o direito estadual vigente fazia 20 anos ou mais. Foi a esta situação que a Constituição Federal veio estender o pálio da sua autoridade e proteção.

Se “os vencimentos dos servidores públicos, civis e militares, são irredutíveis”, como afiança o inciso XV do art. 37 da Lei Maior, os vencimentos dos Procuradores Autárquicos desde antes da Constituição Federal de 1988, não podiam ser reduzidos. Irredutível é o que não se pode ser reduzido, tanto na linguagem vulgar, como na linguagem jurídica. A diminuição, seja ela qual for, importa em redução”.

Mas o raciocínio, *data venia*, foi desfeito com precisão pelo parecer da Procuradoria-Geral da República.

Depois de assentar com razão que o art. 37, XIII “**não proíbe a existência de eventual igualdade de vencimentos, ou remuneração de pessoal do serviço público; apenas impede que essa igualdade resulte de imperativa vinculação ou equiparação**”, alude a il. Subprocuradora-Geral Anadyr Rodrigues ao problema suscitado a partir da afirmação — iterativamente posta na discussão da causa, com repercussão no voto do em. Ministro Celso de Mello no julgamento liminar — de que o pagamento dos valores então percebidos pelos Procuradores Autárquicos não decorriam da norma constitucional estadual questionada, mas sim de legislação complementar anterior (LC nº 93/74, art. 55, e § § c/c o art. 82; LC nº 478/86; LC nº 560/88; LC nº 677/92, art. 18; LC nº 724/93, art. 3º, I, e art. 17)...”.

E acentua:

*“Quer parecer que se trata de **questio juris** que não guarda pertinência imediata com o objeto desta Ação Direta de Inconstitucionalidade e, por isso, não pode ser decidida por esse Excelso Supremo Tribunal Federal, neste feito.*

*De qualquer forma, entretanto, não será demasiado dizer-se que esta Ação Direta de Inconstitucionalidade não tem outro objeto, que não o guerreado art. 101 da Constituição do Estado de São Paulo.*

*Assim, qualquer que seja a decisão definitiva a ser adotada por essa Excelsa Corte, quanto à arguição de inconstitucionalidade que é feita nestes autos, de modo algum poderá ter alcance tal, a ponto de atingir preceitos legais estranhos àquele art. 101 da referida Constituição Estadual.*

*Por isso, o reconhecimento da inconstitucionalidade imputada ao art. 101 da Constituição do Estado de São Paulo por si só não poderá acarretar, automaticamente, a declaração da inconstitucionalidade do ordenamento jurídico que acaso haja ensejado a **IGUALDADE remuneratória** cuja perenização se faz inadmissível”.*

Segue-se, dessas corretas observações do Ministério Público, que, da inconstitucionalidade aqui postulada, por si só, não pode decorrer redução de vencimentos.

Válida que for a legislação preconstitucional de que decorreriam, os vencimentos percebidos pela categoria envolvida, na data da Constituição Estadual, eram irredutíveis e assim permanecem, independentemente da validade ou não da regra constitucional que os equipava para o futuro aos dos Procuradores do Estado.

### III

De qualquer modo, não cabe contestar a inconstitucionalidade formal de uma norma por vício de iniciativa com o aceno a conseqüências acaso derivadas da declaração de sua invalidez.

E só de inconstitucionalidade formal se pode tratar neste julgamento.

Em qualquer caso, a verificação da inconstitucionalidade formal antecede logicamente e, se afirmada, a rigor prejudica a da inconstitucionalidade material.

O tribunal, contudo, tem examinado também a última, alegada ou não, o que é de bom conselho em órgãos judiciais colegiados.

Há no caso, entretanto, obstáculo intransponível a que assim se proceda.

É dogma do controle abstrato que o padrão da inconstitucionalidade a verificar há de ser norma vigente ao tempo do julgamento.

Por isso, julga-se prejudicada a ação direta se há mudança total da Constituição vigente ao tempo de sua propositura (cf., sobre representação de 1988, RTJ 12/569 e rp. 1.610, 19.10.88, Moreira, RTJ 141/787), e não se admite a propositura dela, se visa à declaração de inconstitucionalidade em face da Constituição precedente (v.g., ADIn 3, 26.10.90, Moreira, RTJ 142/363; ADIn 9, Sanches, RTJ 167/334, ADIn 121, 09.12.92, Marco Aurélio, Lex 174/5).

E — depois de decisão contrária, à vista da generalidade da *causa petendi* da ação direta (ADInMC 1.493, 26.09.96, Sanches) — a mesma orientação acabou por firmar-se quando uma emenda constitucional, antes ou depois do ajuizamento da ação direta haja abrogado ou derogado substancialmente norma da Lei Fundamental que constitua paradigma necessário da decisão (cf., ADInQO 1.907, 18.02.99, Gallotti; ADIn 512, 03.03.99, Marco Aurélio, vencido; ADIn 1.137, 25.03.99, Galvão; ADIn 60, 17.06.99, Sanches; ADIn 1.993, 23.06.99, Gallotti).

É o que se dá na espécie.

Da vedação de equiparações ou vinculações, o texto originário do art. 37, XIII ressalvava o disposto no inciso XII “e no art. 39, § 1º”: e na inteligência do último, que ordenava à lei assegurar, e “aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados” é que se fincaram tanto a arguição de inconstitucionalidade, para sustentar sua inaplicabilidade ao caso, quer, em sentido oposto, os defensores da norma legal.

Esse art. 39, § 1º, está, contudo, revogado pela EC 19/98, ocupada a sua numeração por matéria que nada tem a ver com a temática da presente ação direta.

Tenho, assim, por prejudicada a arguição de inconstitucionalidade material.

#### IV

Em consequência, cinjo-me à declaração de inconstitucionalidade formal antes e julgo procedente a ação direta: é o meu voto.

#### VOTO

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** — Senhor Presidente, observemos o pano de fundo, o que levou, em si, o constituinte do Estado de São Paulo a caminhar no sentido de inserir na Carta Estadual a norma igualitária. Sem dúvida alguma foi a prestação de serviço; foi a equivalência valorativa dessa prestação de serviço.

Não é aceitável que um procurador, com a qualificação de Procurador do Estado, perceba quantia superior àquele que exerce idêntica atividade, numa entidade da administração, seja direta, seja indireta, com exceção, logicamente das pessoas jurídicas de direito privado, as sociedades de economia mista e as empresas públicas.

Há um outro aspecto que não podemos deixar de levar em conta quando analisarmos o vício de iniciativa. A Carta, na redação decaída, ou seja, ante o preceito primitivo do artigo 39, previa o regime jurídico único, com especialidade, com peculiaridade, com unicidade, considerado este ou aquele ente da administração, da unidade da Federação? A resposta é desenganadamente negativa. O regime jurídico era único quanto à União como um grande todo, apanhando, portanto, a administração direta, fundações públicas e autarquias federais; Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas fundações e autarquias.

Ora, assentando que, no caso, a própria isonomia teria como norma primária de regência o disposto no artigo 39 da Constituição Federal, tal como contido na redação primitiva, não posso concluir que o transporte para a Carta estadual haja implicado vício de iniciativa.

Destarte, seria possível afastar essa isonomia? Poderia o Governador do Estado, sem ferir de morte o artigo 39 da Carta da República, encaminhar um projeto dispondo de forma diversa? Hoje sim, com a nova redação; mas à época, não. O legislador constituinte estadual ficou jungido aos princípios estabelecidos na Carta

Federal e, então, homenageou um desses princípios, que é o isonômico, tão caro numa sociedade que se diga democrática.

Por isso peço vênias ao nobre Ministro Sepúlveda Pertence para divergir, inclusive homenageando a Federação, a autonomia legislativa dos Estados Federados, e julgar improcedente o pedido formulado na inicial.

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** — (Relator): Sr. Presidente, anoto apenas que fui o último voto a sustentar, no ponto que enfrentei, o da iniciativa legislativa, a autonomia dos Estados-membros.

#### VOTO

**O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA** — Sr. Presidente. Explicitarei em meu voto, na cautelar, que, em face do efeito *ex nunc* da decisão, não se modificaria a situação desses servidores decorrente de eventual percepção de vencimentos pelos que se encontram no exercício do cargo, em virtude da legislação infraconstitucional então em vigor. Quer dizer, mesmo reconhecida a inconstitucionalidade formal do dispositivo, com isso a Corte não afirma a invalidade da legislação local que assegurava, anteriormente à Constituição, essa igualdade de tratamento. Tal matéria não está aqui em discussão e parece importante que fique esclarecida.

O Ministro-Relator, ao que entendi, também explicitou que havia uma situação de equivalência anterior à Constituição, e o art. 101 teria o objetivo de explicitar aquilo que já seria o regime anterior, segundo as alegações.

Desse modo, tenho como importante, para a compreensão da decisão da Corte, — que, a esta altura, já se define pela maioria de votos —, esclarecer que não está em causa a legislação infraconstitucional a qual assegura um determinado tratamento remuneratório a esses servidores. O que se encontra em exame é apenas saber se essa norma do art. 101 poderia, ou não, ter sido inserida no corpo da Constituição.

O Tribunal, julgando prejudicada a questão da inconstitucionalidade material, não afirma, assim, a inviabilidade da isonomia de tratamento. Esse é um aspecto relevante para ficar registrado na decisão do STF, porque há, de ordinário, dificuldade na compreensão de nossas decisões.

O que a Corte está decidindo, tecnicamente, na linha de precedentes, é que, no corpo da Constituição estadual, não cabe inserir norma de tratamento específico de vencimentos de uma determinada categoria, quer seja esse tratamento a ela diretamente dado, quer em forma de equiparação a outra, sob pena de retirar do Chefe do Poder Executivo a competência privativa da iniciativa da lei e, como tal, essa matéria há de ser disciplinada em lei de hierarquia ordinária. Essa é a inteligência de nossa decisão.

Tenho acompanhado, em votos anteriores, a jurisprudência que se constituiu sobre a matéria, embora nos primeiros julgamentos eu haja ficado em posição correspondente àquela que sempre adotou, aqui, o ilustre Ministro Sepúlveda Pertence, no sentido da autonomia do Estado. A meu ver, o Estado, em sua Constituição estadual, deveria, em face da autonomia, dispor como entendesse

quanto à organização administrativa, desde que não ferisse, evidentemente, os princípios essenciais e fundamentais da Constituição Federal.

Mas a Corte, no ponto, desde o início, quis preservar a separação dos Poderes, entendendo que o constituinte estadual não pode inserir, no texto da Constituição, determinadas normas que inviabilizem o exercício da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo; seria uma maneira de impedir o Governador de exercitar sua competência privativa. Nesse sentido é que se constituiu a jurisprudência. E, com base nela, ao que compreendi do voto do ilustre Ministro-Relator, é que S. Exa. afirma a inconstitucionalidade formal do dispositivo em foco, explicitando que, quanto ao ponto de vista da inconstitucionalidade material, a *quaestio juris* não é objeto da decisão da Corte, diante do fato novo da Emenda Constitucional nº 19 acerca da Reforma Administrativa.

Com essas explicitações, — reafirmando que o Tribunal, em decidindo como o faz, não afirma haver impossibilidade dessa equiparação e, destarte, não proclama a invalidade da legislação anterior, infraconstitucional, nem a confirma — quer dizer, não dispõe sobre ela —, meu voto acompanha o Relator, também, para reconhecer a inconstitucionalidade formal do dispositivo impugnado.

#### VOTO

**O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES** — Sr. Presidente, não entro na análise relativa à legislação ordinária, por não estar em causa.

Já dissemos que esse dispositivo constitucional se aplica às leis ordinárias. Se houvesse autonomia do Estado a esse respeito e a iniciativa exclusiva do Presidente da República não se aplicasse aos Estados, então não haveria problema. Mas dissemos que há essa aplicação ainda em face da atual Constituição que não tem os princípios constantes do artigo 13 da Emenda Constitucional nº 1/69, inclusive o referente ao processo legislativo. Mas, diante da Carta Magna de 1988, fizemos uma distinção: a Constituição estadual pode disciplinar questões de servidores, independentemente da iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, quando elas disserem respeito à estrutura mesma do Estado-membro, mas não pode para estabelecer vencimento, vantagens, equiparações, por não se tratar aí de normas que seriam, como as anteriores, intrinsecamente constitucionais.

**O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA** — Então V. Exa. não admitiria que, nessa linha, por ser uma emenda constitucional federal, pudesse estabelecer regra de conteúdo semelhante a esta?

**O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES** — Emenda Constitucional federal pode por não haver, no caso, cláusula pétrea a ser preservada.

**O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA** — E a separação dos Poderes? Porque exatamente o princípio que tem sido invocado é que isso implicaria retirar do Presidente competência privativa, segundo o sistema da Constituição.

**O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES** — Não me parece que qualquer modificação nessas iniciativas exclusivas esteja impedida pelo princípio da separação dos Poderes no caráter absoluto em que este é tomado para ser considerado cláusula pétrea a vedar qualquer proposta de emenda tendente a aboli-lo.

O problema nesta ação direta é exclusivamente o de saber se, em se tratando de normas sobre vencimentos e vantagens e, portanto, de questões que não estão intimamente ligadas à estrutura do Estado, pode a Constituição estadual estabelecê-las, afastando, portanto, a observância da iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo estadual segundo o parâmetro federal. E a esse respeito já inúmeras vezes temos decidido pela negativa.

Por isso, Sr. Presidente, acompanho o eminente relator, declarando a inconstitucionalidade da norma em causa sob o seu aspecto formal, uma vez que com relação ao seu aspecto material, não podemos examiná-la por estar prejudicada a arguição de inconstitucionalidade material.

#### EXTRATO DE ATA

##### AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.434-0

PROCED.: SÃO PAULO

RELATOR: MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADVOGADO: MARCIO SOTELO FELIPPE E OUTRO

REQUERIDO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADVOGADO: CARLOS ROBERTO DE ALCKMIN DUTRA

ADVOGADO: DIANA COELHO BARBOSA

ADVOGADO: MARCELO DE CARVALHO

ADVOGADO: YURI CARAJELES COV

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, julgou **procedente** a ação direta e declarou a inconstitucionalidade formal da expressão “**vencimentos, vantagens**”, constante do art. 101 da Constituição do Estado de São Paulo. Votou o presidente. Plenário, 10.11.99

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

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

**Luiz Tomimatsu**  
Coordenador