

PARECER DO PROCURADOR GERAL

PARECER P. G. N.º 15/89

SOLICITAÇÃO: PLENARIO DO TRIBUNAL DE CONTAS

EMENTA: Servidor Público Civil: regime jurídico, isonomia, paridade de vencimentos e limites máximos de remuneração. Exegese de normas da Constituição Federal de 1988.

Em sessão plenária e por unanimidade de votação, o Tribunal de Contas decidiu solicitar o parecer desta Procuradoria Geral sobre o sentido e o alcance das normas da Constituição Federal de 1988 relativas à isonomia e ao teto de vencimentos dos servidores públicos civis.

A matéria é nova em seu tratamento legal vigente. Também é complexa em suas disposições, nem sempre coerentes. Os dois fatores conjugados dificultam, sobretudo, a função do hermenêuta. Embora mais árdua, a missão deve ser cumprida, porque necessária para fixar a “mens legis” e decidir com justiça e em obediência às normas Constitucionais vigentes.

1 — No que tange à isonomia, dispõe o art. 39 da Magna Carta da República:

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para servidores da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas.”

“§ 1.º. A Lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para car-

gos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e às relativas à natureza e ao local de trabalho.”

“§ 2.º. Aplica-se a esses servidores o disposto no art. 7.º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX.”

2 — Assim, ante o texto da norma superlegal, não há dúvida de que o regime jurídico dos servidores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive das suas autarquias e fundações públicas, será único e organizado em planos de carreira. Conseqüentemente, não persistirá a convivência prejudicial entre funcionários estatutários e servidores celetistas, no mesmo serviço público permanente de uma mesma esfera de Governo, com direitos e deveres bastante diferenciados, trabalhando muitas vezes, em um mesmo local e fazendo idêntico serviço.

3 — Todavia, convém ressaltar que o regime único não significa, necessariamente, que cada esfera de Governo adote idêntico regime jurídico. A União poderá criar um regime estatutário próprio e cada Estado Federado criar o seu ou adotar o regime celetista, como sendo único, desde que este vigore na respectiva administração pública direta e entre os Poderes da mesma unidade federativa. Também a norma constitucional não impede que haja um regime único em cada esfera de Poder incluídas as autarquias e fundações públicas, embora estas exerçam poder público descentralizado e aquelas as fundações públicas, cumpram finalidade declarada na lei que as instituiu, sem afetação do poder público.

4 — Estas razões, conduziram o prof. Toshio Mukai, em seu recente estudo sobre a “Administração Pública na Constituição de 1988 (ed. Saraiva, S. Paulo, 1989) a concluir que o disposto no citado art. 39 da Constituição comporta apenas uma interpretação: “Se a disposição impõe um regime único e pode haver dois regimes (o estatutário e o celetista), só se pode entender que o “regime jurídico único” está referido ali em relação à Administração Direta, à autárquica e à fundacional. E se podem existir dois regimes é porque caberá a cada esfera do Governo (União e cada Estado-Membro ou Municí-

pio, além do Distrito Federal) escolher qual o regime jurídico único que, por lei própria, desejará adotar; se por exemplo, um determinado Estado-Membro ou Município entender adotar o regime estatutário será esse o “regime jurídico único” vigente para a sua Administração Direta ou autárquica ou fundacional; se outro Estado-membro adotar o regime celetista poderá haver um regime único estatutário, por exemplo, na Administração Direta e outro único celetista na autárquica ou fundacional” (pág. 62).

5 — Também não há dúvida de que, para cargos de atribuições iguais ou cargos assemelhados da mesma esfera de Governo, haverá um tratamento jurídico igualitário, ou seja, terão idênticos vencimentos, mesmo que os respectivos cargos pertençam a Poderes diferentes da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, incluídas as respectivas autarquias e fundações públicas.

Essa novidade no serviço público é a consagração do princípio filosófico de justiça, segundo o qual as coisas iguais devem ser tratadas igualmente e as desiguais, desigualmente, na medida das suas desigualdades. Portanto, cargos iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou de Poderes diferentes da mesma pessoa jurídica deverão ter vencimentos idênticos.

6 — Esse princípio de justiça, acolhido de há muito no Direito do Trabalho, foi expresso no art. 5.º da Consolidação das Leis do Trabalho, com a redação que se segue:

“Art. 5.º. A todo trabalho de igual valor corresponderá salário igual, sem distinção de sexo”.

Trata-se de postulado democrático que iguala os funcionários dentro da respectiva categoria, sem distinção de sexo. Ele os protege contra preferências do próprio legislador ao criar e definir os cargos públicos.

7 — Sucede, porém, que a aplicação do princípio de justiça exige a fixação dos elementos necessários para estabelecer a igualdade, de modo a não ensejar injustiças gritantes, como a de equiparar vencimentos de juizes independente de entrância, somente porque exercem a função genérica de julgar.

8 — Essa necessidade de fixação de parâmetros para a igualdade determinou, no Direito do Trabalho, que para ha-

ver equiparação, são imprescindíveis os seguintes requisitos enumerados no art. 461 da referida C.L.T.: trabalho de igual valor, identidade entre as funções e sua prestação à mesma empresa, na mesma localidade, com diferença de tempo de serviço inferior a dois anos, bem como a inexistência de quadro organizado de carreira com acesso por merecimento e por antiguidade e, ainda, a simultaneidade na prestação de serviço.

Assim, o próprio Supremo Tribunal Federal, já vem decidindo, conforme a Súmula n.º 202, que:

“Na equiparação do salário, em caso de trabalho igual, toma-se em conta o tempo de serviço na função e não no emprego”.

Por essas mesmas razões de justiça, a Constituição Federal excluiu da isonomia, também de forma expressa, elementos que certamente a distorceriam, como as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza e ao local de trabalho. No texto do art. 39 § 1.º, dispõe:

“A Lei assegurará, aos servidores da administração isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, **ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza e ao local de trabalho**” (grifos nossos).

9 — As três ressalvas feitas, de forma expressa, pelo legislador constituinte — vantagens de caráter individual e as relativas à natureza e ao local de trabalho — mostram, de maneira clara e insofismável, que esse tratamento igualitário quanto a vencimentos diz respeito apenas à remuneração básica, ao padrão, ao valor dos cargos respectivos. Não inclui as vantagens individuais, nem as relativas à natureza e ao local de trabalho, embora se refiram, a primeira ao servidor (vantagens individuais) e as demais ao cargo ou, função exercidos (natureza e local de trabalho).

10 — Esta é, também, a lição do prof. Ivan Barbosa Rigolin, de S. Paulo, em seu recente livro “O Servidor Público na Constituição de 1988”:

“O sentido do § 1.º do art. 39 repousa, então, no seguinte mandamento, imposto à Administração para quando editar suas leis de organização do quadro de pessoal: sempre que observar a igualdade, ou mesmo a semelhança pronunciada, entre vários cargos ou empregos, seja dentro de um só Poder, seja mesmo de cargos ou empregos de um Poder comparados com os de outro Poder, sempre que a respectiva esfera de governo patentear essa igualdade precisará igualar, correspondentemente, a remuneração **básica** (o padrão, o valor inicial) desses postos”. (pág. 152).

Mais adiante, acrescenta o citado administrativista:

“Se ao invés de apenas o executivo municipal organizar-se, pretender todo o Município, de uma só ofensiva, organizar seus dois Poderes em todas as matérias relativas a pessoal e passíveis de tratamento legal conjunto (o que pode fazer, e exemplo dessa possibilidade é o estatuto municipal de funcionários), nesse momento, então, deverá confrontar todos os postos de cada Poder com os do outro, para poder aplicar a regra da isonomia, fixando assim vencimentos iguais a cargos iguais ou assemelhados, sempre que existentes” (págs. 152/153).

11 — É de notar, porém, que, consoante jurisprudência iterativa dos nossos Tribunais Judiciários, não é a igualdade de nome que determina a igualdade entre os cargos e confere a paridade de vencimentos, mas a identidade de funções. Neste sentido, é lapidar a decisão do Tribunal de Justiça de S. Paulo, citada pelo mencionado prof. Ivan Barbosa Rigolin, em seu aludido estudo: “A função exercida pelo servidor público determina a remuneração correspondente” (pág. 153, nota 26).

12 — Da mesma sorte que, por justiça, a Constituição exigiu do Poder Público o tratamento isonômico para vencimentos de cargos iguais ou assemelhados, proibiu, também por justiça, a vinculação ou a equiparação de vencimentos dos servidores da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “**in verbis**”:

“Art. 37. A Administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

.....

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, § 1.º.

O item XIII supra-mencionado contém proibição de serem os vencimentos dos cargos dos Poderes Legislativo e do Judiciário superiores aos dos cargos iguais do Poder Executivo. A igualdade, portanto, será apurada entre o padrão básico de cada cargo igual ou assemelhado, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza e ao local de trabalho, tal como disposto no art. 39 § 1.º.

13 — Trata-se, sem dúvida, de princípio moralizador. Nenhuma pessoa política ou esfera de Governo (União, Estado, Distrito Federal ou Município) poderá vincular, por lei própria, sujeita, portanto, ao controle constitucional, os vencimentos de determinada categoria de funcionário público aos de outra categoria de sua própria esfera de Poder ou a índices ou fatores a ela estranhos. Dessarte, os funcionários fazendários do Estado não podem ter vencimentos vinculados aos dos funcionários da União ou dos Municípios, nem os funcionários públicos em geral, ser indexados a “valores de referência” ou a “Bonus do Tesouro Nacional (BTN)”.

14 — Ao editar o preceito supra, a Constituição certamente quis impedir a aprovação de leis pródigas e demagógicas que contemplavam determinadas categorias de funcionários, em detrimento de outras. Essas normas proliferavam em períodos pré-eleitorais. Mas, ao lado dessa proibição, que poderia parecer injusta para o servidor, a Constituição impôs ao Poder Público a obrigação da isonomia de vencimentos e assegurou ao funcionário o direito de pleitear a equivalência de vencimentos entre cargos de atribuições iguais ou assemelha-

dos do mesmo ou de outro Poder. Vale ressaltar que essa obrigação é extensiva aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, inclusive autarquias e fundações públicas (art. 39 § 1.º).

15 — Por outro lado, cumpre considerar que a ressalva das vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho, feitas pela Constituição, demonstra que o objetivo do legislador constituinte foi acolher a distinção doutrinária, adotada pela Magna Carta de 1988, entre as palavras “vencimentos” no plural, e “vencimento” no singular. Aquela, “vencimentos”, compreende o valor atribuído ao padrão e mais as vantagens pecuniárias fixas atribuídas ao servidor, a título de adicionais ou de gratificação. Vencimento, no singular, é o valor do símbolo ou padrão de cargo exercido. Já o termo “remuneração”, também usado pelo constituinte, no inciso XIII do mencionado art. 37, abrange todos os valores percebidos pelo servidor, em dinheiro ou não.

Assim, entre as vantagens, ressalvadas no texto constitucional (art. 39 § 1.º), cumpre distinguir duas espécies: as que são atribuídas em razão do cargo criado, impostas pela lei e de percepção automática, independentemente de ato formal da autoridade e as que são atribuídas a pessoa do servidor civil. Aquelas são devidas em virtude da investidura, como, por exemplo, as gratificações de representação de função e de exercício inerentes a certos cargos, como os em comissão. Não são atribuídas à pessoa do funcionário. Existem em função do cargo ou da função em que o servidor foi investido. Por isso, integram a expressão “vencimentos” e se incluem nas limitações constitucionais a que se referem o art. 37, inciso XII e XIII e 39 § 1.º. Estas, são vantagens de caráter individual, igualmente ressalvadas na Constituição Federal (art. 39, § 1º), atribuídas à pessoa do funcionário ou servidor, independentemente do cargo exercido, a exemplo da gratificação adicional por tempo de serviço, da gratificação pela prestação de serviço extraordinário e da gratificação de produtividade ou de incentivo.

Por serem vantagens de caráter individual, são concedidos pelo decurso de determinado tempo de exercício da função pública. (“ex facto temporis”) ou pelo desempenho efetivo de determinada função (“pro labore facto”). São, portanto, adicionais de tempo de serviço e gratificações pessoais. Para a sua fruição, dependem de ato concessivo da autoridade

de. Quando incorporadas, por força da lei, não mais podem ser retiradas dos vencimentos do servidor. Constituem direito adquirido do funcionário. Por não conflitarem com a Constituição, continuam como adicionais e gratificações, mas não estão sujeitas à redução a que se refere o art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Assim, as gratificações pessoais, como por exemplo, a relativa a serviço extraordinário e a de produtividade ou incentivo enquanto não incorporadas, por implemento da condição estabelecida na lei para possível incorporação, podem ser livremente retiradas do servidor.

Mas, se inserem entre as ressalvas constitucionais não sujeitas ao teto de remuneração, as gratificações relativas à natureza ou ao local de trabalho, como a gratificação de função policial, a de função judicante e a percebida pelo professor localizado em zona de difícil acesso, bem como a pretendida pelo Ministério Público por serviços essenciais à Justiça, permanecem excluídos do teto de remuneração por força da disposição expressa do art. 39 § 1.º da Constituição como vantagem, relativos à natureza ou ao local de trabalho.

16 — Poder-se-ia discutir a natureza individual da chamada estabilidade financeira, argumentando que ela decorre da investidura em determinado cargo em comissão ou função gratificada e, portanto, não é concedida ao servidor. Inclino-me porém, a considerá-la como vantagem pessoal quando incorporada por lei ao patrimônio de determinado funcionário, mediante ato formal editado em benefício daquele que venceu o tempo previsto na forma legal. É evidente o seu caráter individual de adicional “ex facto temporis”, irretirável do servidor (Ver HELY LOPES MEIRELES “Direito Administrativo Brasileiro”, 14a. ed., S. Paulo, 1989, pág. 396). Assim não a consideramos contrária a preceito constitucional e, por isso, não pode ser alcançada pela redução determinada pelo art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispõe textualmente:

“Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que **estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição** serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido

ou percepção de excesso a qualquer título” (grifos nossos).

17 — Outro aspecto relevante a ser analisado neste parecer é o que se refere aos limites remuneratórios para os funcionários públicos, conforme a disposição constitucional do art. 37, incisos XI e XII, transcritos a seguir:

“XI — a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministro do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito”;

“XII — os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo”.

18 — Entendemos que os limites remuneratórios máximos deverão ser fixados no âmbito de cada um dos Poderes do Estado. Assim, no Poder Executivo, o limite corresponderá aos Ministros de Estado. No Legislativo, aos membros do Congresso Nacional. No Judiciário, aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Nos Estados a seus correspondentes: Secretários de Estado, Deputados Estaduais e Desembargadores. Daí a expressão “no âmbito dos respectivos poderes”, usada pelo constituinte, sabido que a lei não contém palavras desnecessárias ou sem sentido, conforme ensina a Hermenêutica Jurídica.

Nesse mesmo sentido é a opinião dos doutos:

- a) JOSÉ AFONSO DA SILVA constitucionalista insigne e professor titular da Universidade de S. Paulo: “Com efeito, o art. 37, XI, determina que a lei (federal, estadual, distrital e municipal, conforme as regras de competência) fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e

a menor remuneração dos servidores públicos. Esta é uma primeira regra do dispositivo. Quer-se que a lei, em cada entidade da federação, estabeleça, p. ex., que a maior remuneração de servidor não seja superior a dez, quinze ou vinte vezes a menor, ou então, que a escala de remuneração não guarde distância acima de certa percentagem. Mas o texto prossegue, para estatuir que se há de observar, como **limite máximo no âmbito dos respectivos poderes**, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito. (“Curso de Direito Constitucional Positivo” 5a. ed. revista e ampliada de acordo com a nova Constituição, Saraiva, S. Paulo, 1989, pág. 573).

- b) IVAN BARBOSA RIGOLIN, também professor em S. Paulo: “Manda o inc. XI do art. 37 que as leis organizativas locais fixem a remuneração (o todo, o conjunto final dos ganhos) máxima dos servidores públicos respectivos, e que o limite, para essas leis, seja a remuneração dos membros do Congresso, dos Ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, e seus correspondentes nos Estados (Deputados Estaduais, Secretários de Estado e Desembargadores do Tribunal de Justiça), no Distrito Federal, nos Territórios e nos Municípios (apenas a remuneração do Prefeito, neste caso, funcionando como teto). Duas limitações, portanto, passam a ter o ganho final dos servidores: a lei e, se essa com o tempo não mais se contiver dentro daquela segunda (Ministros, etc.), também esta; mais que isso, servidor público algum poderá perceber, devendo-se pagar-lhe, no máximo, automaticamente, o limite, caso pela evolução sua remuneração o exceda” (O Servidor Público na Constituição de 1988. Saraiva, S. Paulo, 1989, pág. 149).

- c) TOSHIO MUKAI, administrativista consagrado: “A lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal, e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito”. (Administração Pública na Constituição de 1988. Saraiva, S. Paulo, 1989, pág. 54).
- d) WOLGRAN JUNQUEIRA FERREIRA, advogado paulista ao comentar o art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “Vem este artigo pretender regulamentar a denominada questão dos “Marajás”.

“E o fez de forma a ficar tudo como era.

Senão vejamos:

O inciso XI do art. 37 das disposições permanentes fixa o teto para o recebimento de qualquer funcionário público. Ninguém pode no Executivo Federal receber mais do que recebe o Ministro de Estado; no Legislativo mais do que os membros do Congresso Nacional e no Judiciário, mais do que o Ministro do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados e Municípios”. (Comentários à Constituição de 1988, vol. 3, Julex Livros, Campinas, S. Paulo, 1989, pág. 1232).

19 — Nem se diga que a disposição do art. 37, XII da mencionada Constituição Federal autoriza a determinação, pela lei, de um referencial qualquer, ou mesmo de um cargo de um dos Poderes para limite remuneratório máximo, a exemplo do que teria feito o Estado de Pernambuco ao estabelecer os vencimentos do Secretário de Estado como limite máximo para qualquer dos três Poderes estaduais, conforme dispõe, a lei estadual n.º 10.311, de 07 de agosto de 1989, “in verbis”:

“Art. 7.º. O limite máximo de remuneração do servidor público estadual será de 100% (cem por cento) do valor de remuneração de Secretário do Estado, fixado nos termos do art. 5º”.

Tratar-se-ia, segundo entendemos, de norma evidentemente inconstitucional porque fere o inciso XI do mesmo art. 37, que cuida de valores de remuneração em espécie e a qualquer título.

A expressão “vencimentos”, usada no inciso XII do mencionado art. 37, tem o sentido de padrão inicial dos cargos estatutários (Ver Ivan Barbosa Rigolin, ob. cit. página 146), enquanto “remuneração”, usada no pré-citado inciso XI do mesmo art. 37, tem sentido genérico de valor percebido pelo servidor em razão do cargo que ocupa ou da função que exerce. É o que doutrina o aludido prof. Ivan Barbosa Rigolin:

“A regra, portanto, está fixada: remuneração é o total de ganhos, englobados genericamente todos os títulos do agente público, servidor inclusos. Compõem-na a remuneração básica, principal e aquela acessória, quando existente, constituída pelas vantagens” (ob. cit. pág. 145).

O que o legislador constituinte proibiu foi que a lei fixasse os vencimentos básicos de um servidor em valores maiores do que os percebidos, como remuneração em espécie, e a qualquer título, pelos Membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios (art. 37, XII). E, nos Municípios, o parâmetro adotado foi o da remuneração, em espécie, percebida pelo prefeito.

20 — Embora não caiba a este Tribunal declarar a inconstitucionalidade do art. 7.º da citada Lei n.º 10.311, de 07 de agosto de 1989, poderá negar-lhe aplicação, nos termos da Súmula n.º 347 do Supremo Tribunal Federal, que reza: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”.

Em seus valiosos comentários a essa Súmula, o eminente prof. Roberto Rosas, de Brasília, não teve dúvida em afirmar que:

“Ao Tribunal de Contas não compete a declaração de inconstitucionalidade de lei, nos termos do art. 116, que dá essa competência aos tribunais enumerados no art. 112 (Carlos Casimiro Costa, “Competência dos Tribunais de Contas”, RDA 84/430; Themístocles Cavalcanti, “O Tribunal de Contas e sua competência constitucional”, RDA 3/21).

Caso o ato esteja fundado em lei divergente da Constituição, o Tribunal de Contas pode negar-se à aplicação, porque “há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado” (RMS n.º 8.372, Rei. Min. Pedro Chaves, julg. 11.12.1961; Hahnemann Guimarães, “Parecer”, Arquivo do Ministério da Justiça e Negócios do Interior, 2/101, Ivan Lins, “Apreciação da constitucionalidade das leis pelo Tribunal de Contas”, Revista da Procuradoria Geral da Guanabara, 8/128; Adroaldo Mesquita da Costa, Parecer, tomo II, 1967, pág. 65; RF 194/121). — (Ver “Direito Sumular”, ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 4ª ed. revista de acordo com a Constituição de 1988; pág. 146).

20 — Todavia, parece-nos que, no caso do art. 7.º da citada Lei Estadual n.º 10.311, de 07 de agosto de 1989, houve a evidente intenção de omitir a expressão “dentro do âmbito do Poder Executivo” no “caput” dessa norma legal, entre as expressões “servidor público estadual e será de 100% (cem por cento) do valor da remuneração do secretário de Estado”, por ter sido considerada desnecessária.

Essa nossa convicção decorre de uma circunstância fundamental, qual seja a de que a expressão omitida seria prescindível ao bom hermeneuta uma vez que a Lei n.º 10.311 instituiu, como reza em sua ementa, “a política salarial dos servidores públicos estaduais no **âmbito do Poder Executivo** (grifos nossos). Dessarte, não seria necessário explicitar a referência aos servidores do Poder Executivo, uma vez que só a eles abrangeria.

Tanto isso é verdade, que a mencionada Lei n.º 10.311/89, dispõe, em seu art. 1.º, apenas para o pessoal civil e militar do Poder Executivo, **in verbis**:

“Art. 1.º. Fica instituído a partir de 1.º de junho de 1989, o reajuste trimestral dos valores de vencimentos, soldos, salários, representações e gratificações de função do pessoal civil e militar do Poder Executivo” (grifos nossos).

21 — Quanto a este Tribunal de Contas, julgamos que o limite remuneratório máximo dos seus servidores é o de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado. Embora a Corte de Contas auxilie o Poder Legislativo, conforme o disposto no art. 71 da Constituição Federal, combinado com o art. 75, os vencimentos dos seus Conselheiros são equiparados aos de Desembargador do Tribunal de Justiça e a sua natureza é de Órgão Judicante. A ele compete, entre outras atribuições, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual e Municipal (Ver Constituição Federal, arts. 71, II e 75).

A não ser aceito esse entendimento, o limite máximo remuneratório dos servidores civis do Tribunal de Contas seria o de deputado estadual, uma vez que a Corte de Contas auxilia o Poder Legislativo no controle externo da atividade financeira do Estado (Ver Constituição Federal, arts. 71 e 75).

22 — Não discrepa a lição do eminente constitucionalista José Afonso da Silva, em seu recente e citado “Curso de Direito Constitucional Positivo”. Ao tratar do mencionado art. 37, XI, afirma:

“Vale dizer: Os servidores do Congresso não poderão perceber remuneração maior do que a que os Deputados e Senadores recebem, em pecúnia, a qualquer título. Assim, também os funcionários das Assembléias Legislativas nos Estados não poderão ter remuneração maior do que a dos Deputados Estaduais; a remuneração dos servidores do Poder Judiciário Federal terá por limite máximo a remuneração dos Mins. do STF, enquanto os do Poder Judiciário estadual ficam limitados à remuneração dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, os servidores do Poder Executivo Federal não poderão ter remuneração maior do que percebem os Ministros de Estado, a qualquer título, incluindo, pois,

as gratificações de representação, assim os servidores estaduais ficam limitados ao que percebem os Secretários de Estado. Mas, no Município, servidores do Executivo e do Legislativo só poderão ter remuneração no máximo igual à do respectivo Prefeito”. (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, 5ª ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1989, pág. 573).

23 — Diante do exposto, concluímos:

- a) O regime jurídico único e os planos de carreira a serem instituídos por lei, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito das respectivas competências, para os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas, não devem ser necessariamente idênticos, mas obedientes aos preceitos constitucionais e aos critérios de conveniência determinados nas leis que os instituírem.
- b) Na terminologia constitucional vigente, isonomia, paridade e equiparação têm significados diferentes. Isonomia é igualdade de vencimentos para cargos de atribuições iguais, ou assemelhados da mesma esfera de Poder. Paridade é igualdade de vencimentos entre cargos iguais ou assemelhados pertencentes a quadros funcionais de Poderes diversos. Equiparação é comparação entre cargos de denominação e atribuições diferentes, considerados iguais pela Lei, para efeito de terem idênticos vencimentos. Conforme o ensino do mestre José Afonso da Silva, é “igualação jurídico-formal” (pág. 576).
- c) A Constituição Federal exige igualdade de vencimentos (isonomia) entre servidores do mesmo Poder da União, dos Estados e do Distrito Federal e paridade entre servidores dos três Poderes de cada uma dessas entidades políticas (União, Estados e Distrito Federal).

- d) Os limites máximos de remuneração dos servidores públicos civis deverão ser fixados entre cargos do Poder a que pertencerem. A expressão “no âmbito dos respectivos poderes”, usada pelo legislador constitucional no art. 37, XII, não deixa margem para dúvidas.
- e) O limite máximo de remuneração alcança todos os ganhos do servidor dentro de cada Poder ou entre Poderes da mesma entidade, salvo os adicionais e gratificações percebidos “propter personam”, mas exclui, por expressa disposição do art. 39 § 1.º da Constituição Federal, além das vantagens enumeradas no art. 7.º § 1.º da Lei Estadual n.º 10.311, de 07 de agosto de 1989, os adicionais relativos a tempo de serviço (quinqüênios) e a estabilidade financeira legalmente reconhecida por ato válido de autoridade, por serem “propter personam”. Esses adicionais, acima mencionados e mais as gratificações “propter personam” não contrariam a Constituição de 1988 e foram adquiridos pelo desempenho efetivo de funções. São, assim, irredutíveis, embora continuem como adicionais ou gratificações, e passem a integrar o conceito de vencimentos.
- f) Assim sendo, os adicionais relativos a tempo de serviço (quinqüênios) e a estabilidade financeira legalmente reconhecida por ato válido de autoridade não poderiam ter sido excluídos da remuneração de que trata o art. 7.º § 1.º da Lei Estadual n.º 10.311, de 07 de agosto de 1989, porque são vantagens de caráter pessoal, excluídas da isonomia (art. 39 § 1.º da Constituição Federal de 1988) e, conseqüentemente, do vencimento básico do servidor civil e do teto que alcança, em cada Poder, os valores máximos percebidos como remuneração em espécie, a qualquer título, no caso, por desembargador do Tribunal de Justiça ou por um deputado estadual (art. 37, XI da Constituição Federal).

- g) Por expressa disposição da norma constitucional (art. 39 § 1.º) foram excluídas da isonomia as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho. Aquelas por terem sido concedidas “propter personam”. Essas, embora sejam “pro labore faciendo” ou “propter laborem”, também foram por ela excluídas. Como exemplos, citamos as gratificações por risco de vida ou de saúde, pelo exercício de zona de difícil acesso e de produtividade ou incentivo.

- h) Também é certo que o art. 1.º da Lei n.º 10.311, de 07 de agosto de 1989, ao tratar do limite máximo de remuneração do servidor civil do Estado alcança, apenas, os servidores no âmbito do Poder Executivo — civis e militares — para os quais instituem uma política salarial conforme expressamente reza a sua ementa e dispõe o seu art. 1.º. Não abrange servidores dos demais Poderes. Para estes, os limites estão situados no quadro de pessoal do respectivo Poder.

- i) Finalmente, não há confundir declaração de inconstitucionalidade com negação de aplicação da lei. Somente os Tribunais Judiciários podem declarar uma lei inconstitucional (Const. Federal, art. 97), mas qualquer Tribunal ou órgão público poderá negar-lhe aplicação.

É o parecer, s. m. j.

Recife, 31 de agosto de 1989.

GILVANDRO DE VASCONCELOS COELHO
Procurador Geral



Impresso nas oficinas gráficas da COMPANHIA
EDITORA DE PERNAMBUCO — Rua Coelho
Leite 530, Santo Amaro — Recife — Fone:
231-3310 — C.G.C. 10.921.252/0001-07 —
Insc. Est. 18.1.002.0001117-4