

PARECER Nº 22/92 - LUÍS ROBERTO BARROSO

O limite máximo de remuneração referido no art. 37, XI da Constituição Federal aplica-se aos servidores da CEDAE, que, por ser sociedade de economia mista, integra a administração indireta. Todavia, tal limite máximo vem sendo aplicado erradamente, pois a remuneração dos Secretários de Estado - que lhes serve de teto - deve ser equivalente à dos Deputados e Desembargadores.

1. O presente processo administrativo abriga dois pareceres proferidos, com grande empenho e proficiência, pelo Senhor Superintendente Jurídico Trabalhista da Companhia Estadual de Águas e Esgotos. O tema discutido em ambos diz respeito à aplicabilidade ou não aos empregados das sociedades de economia mista do limite máximo de remuneração previsto no art. 37, XI da Constituição Federal e 77, XIII da Carta Estadual.

2. Reitero, a propósito do assunto, a argumentação e a conclusão constantes de meu parecer nº 09/92-LRB, aqui reforçados por artigo doutrinário do Professor Celso Antonio Bandeira de Mello e por sentença proferida pela 35ª Junta de Conciliação e Julgamento do TRT da 1ª Região (documentos juntos).

3. Há, todavia, uma questão digna de nota. É que, embora entenda que o chamado *teto* se aplica a todos os servidores da administração direta e indireta, tal limite máximo de remuneração vem sendo aplicado *erradamente* no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. De fato, ao cargo mais elevado no âmbito de cada um dos Poderes - i.e., os de desembargador, deputado e secretário de Estado - deve corresponder a mesma remuneração.

4. Tal entendimento, que deflui do texto constitucional, vem chancelado em nível federal pela Lei nº 8.448, de 21.07.92, que no parágrafo único do art. 1º lavrou:

"Par. único. Os valores percebidos pelos membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal, *sempre equivalentes*, somente poderão ser utilizados para os fins previstos nesta Lei e como teto máximo de remuneração."

5. Por esse entendimento, que coincide com o que já adotara o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, os servidores do Poder Executivo do Estado vêm sendo lesados em seus direitos. Com efeito, têm eles como limite máximo de remuneração o *quantum* percebido pelos Secretários de Estado, que, todavia, em desrespeito ao preceptivo constitucional, vêm percebendo valores inferiores aos que percebem desembargadores e deputados.

6. Concluo, assim, que embora se aplique aos servidores das sociedades de economia mista o limite máximo de remuneração, tal limite vem sendo calculado de modo inconstitucional, porque irreverente à equiparação de remuneração entre Deputados, Secretários de Estado e Desembargadores.

É como me parece.

LUÍS ROBERTO BARROSO
Procurador do Estado

VISTO. DE ACORDO

Tem razão, o ilustre Procurador do Estado e constitucionalista LUÍS ROBERTO BARROSO quando levanta, como questão digna de nota, a inadequada aplicação que vem tendo o limite máximo de remuneração dos servidores do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos que percebem por verba orçamentária incluída no orçamento desse Poder.

Como demonstrou o oficiante, já no âmbito federal, tanto por interpretação judicial da Suprema Corte, quanto por interpretação legislativa, do Congresso Nacional (Lei 8448/92, art. 1º, parágrafo único), a remuneração - teto dos paradigmas é sempre equivalente.

No caso, Deputados Estaduais, Secretários de Estado e Desembargadores deverão ter remuneração em espécie, a qualquer título, sempre equivalentes, de modo a que qualquer deles não venha a perceber mais do que os demais paradigmas, pois a Constituição Federal os situou *no mesmo nível remuneratório*.

Neste sentido, tive ocasião de registrar, em artigo recém publicado na *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo* (nº 36, dez 91, p. 35), observações específicas:

"Finalmente, deve-se deixar bem claro que *teto* não será, nem poderia sê-lo, sob pena de desvirtuar-se o sistema da nova ordem constitucional e criar-se uma ditadura remuneratória do Poder Executivo, o que este Poder efetivamente esteja "pagando" aos agentes políticos titulares dos cargos paradigmas ou, ainda, o que efetivamente estejam "recebendo" esses titulares. O limite está no que deva legalmente "perceber" o titular do cargo paradigma, em rigorosa relação de equivalência com os co-paradigmas dos demais Poderes, reajustados sempre que um dos limites máximos for reajustado.

Ainda, no mesmo artigo, fiz remissão à Mensagem nº 2/88, de 1º de dezembro de 1988, do Supremo Tribunal Federal, e ao julgamento da ADIN nº 14, de 28 de setembro de 1989 (relator CÉLIO BORJA, JSTF, Lex, 136/5) que firmaram esta posição, desde então pacífica, de que o princípio de isonomia entre servidores dos três Poderes "pressupõe que os limites máximos, a que se refere o citado artigo 37, XI, guardem entre si, relação de equivalência. Elevado o limite máximo de um Poder, cumpre ajustar os limites máximos dos outros Poderes, em ordem a que o princípio da isonomia entre servidores dos três Poderes, opere, na conformidade do espírito e sistema da nova ordem constitucional" (n/grifo).

SÉRGIO DE ANDRÉA FERREIRA, ao tocar os incisos constitucionais pertinentes, em seus excelentes *Comentários à Constituição*, assim preleciona, também com idêntico entendimento: "O limite não leva em conta a remuneração efetivamente recebida por ocupante de cargo-paradigma, mas o valor máximo que algum titular do mesmo poderia, em tese, *perceber*; o termo *perceber* tem sido empregado quando, exatamente, quis o legislador se referir a valores *in these*, e não *in casu*," (Ed. Freitas Bastos, Rio, 1991, p. 170).

Outro entendimento, qual seja o de existir um teto diferente para cada Poder, sem considerar-se a isonomia a que se refere o STF, além de desequilibrar os Poderes do Estado em termos remuneratórios, ensejaria a qualquer Chefe de Poder Executivo do País um arbítrio de *reduzir de fato* os vencimentos dos servidores do Poder Executivo, simplesmente pelo *congelamento* da remuneração de seus auxiliares (Ministros de Estado ou Secretários de Estado).

Como nenhuma interpretação pode conduzir à convalidação do que seria um abuso de poder, corrigível imediatamente por via mandamental, está claro que só aquela, dada pela Suprema Corte, tem sentido.

No mesmo artigo citado rematei, assim, a consideração da inadequada utilização do teto por parte do Chefe do Poder Executivo: inconstitucional, em consequência, o "congelamento" da remuneração dos Ministros de Estado ou dos Secretários de Estado, pelos Chefes de Poder Executivo, praticada com a finalidade de limitar os vencimentos dos cargos das procuraturas.

Esse exercício impróprio da competência, que é atribuída para aumentar ou corrigir remunerações, seria vista por um estudioso como uma hipótese de desvio de poder. Com efeito, a iniciativa privativa, que detêm os Chefes do Poder Executivo, para propor ao Legislativo o aumento ou correção da remuneração dos cargos políticos (art. 61, § 1º, II, "a"), não pode ser empregada com o propósito de reduzir indiretamente os vencimentos dos cargos titulares das funções essenciais à justiça". Bem como de quaisquer outros, da órbita orçamentária do Executivo, devo acrescentar ao texto desse artigo que elaborei ainda no início do ano de 1991. E retomando ao seu texto:

"Tal discriminação já seria, desde logo, inconstitucional, porque atenta contra a regra isonômica de revisão geral da remuneração dos servidores públicos em sua totalidade, estabelecida no artigo 37, X, da Carta Magna.

Mas esse desvio de poder é ainda mais grave, se é que se pode potenciar uma inconstitucionalidade, porque, ao engendrar um teto "congelado", deixando de reequilibrar a remuneração de seus próprios auxiliares diretos, em relação aos demais cargos paradigmas do artigo 37, XI, da Constituição, o Chefe do Poder Executivo estaria também violando o princípio da irredutibilidade dos vencimentos dos cargos paradigmados, além do descumprimento da regra isonômica do art. 39, § 1º, da Constituição.

Essa redução se dá, insista-se, não nominalmente, mas em termos reais; foi, porém, nesses termos, que o legislador constitucional determinou a preservação do poder aquisitivo dos vencimentos e salários e, sobretudo, a independência funcional dos agentes políticos.

Utilizar o teto do artigo 37, XI, "congelando" a remuneração dos cargos-paradigmas do Poder Executivo, vem a ser, portanto, três vezes inconstitucional, transparecendo o exercício desvirtuado de poder-dever, com o objetivo de discriminar e de reduzir vencimentos e de subjugar, por indireta via, agentes políticos que devem ser independentes em suas funções e invioláveis à coação, numa indevida exploração dos efeitos perversos do estado inflacionário da economia."

Acrescem-se aos mencionados agentes políticos, *todos os demais servidores*, que, da mesma forma, *não podem ter sua remuneração reduzida* (art. 39, § 2º, c/c art. 7º, da Constituição).

E não se acene, por fim, com uma possível aplicação do art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais *Transitórias*, da Constituição de 1988, porque tal preceito - *transitório* - exauriu sua eficácia na data da promulgação daquela Carta, atingindo os vencimentos, remunerações e vantagens que estivessem sendo percebidos, até então, em desacordo com as novas regras constitucionais. Feitas as correções, as regras do *corpo permanente* é que têm aplicação, na plenitude dos princípios da irredutibilidade dos vencimentos e dos direitos adquiridos.

Em 16 de setembro de 1992

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO
Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa

1. Juntem-se cópias de:

- inicial da ADIN nº 141-2/320 e despacho concessivo da liminar;
- Lei federal nº 8.448, de 21.07.92 (isonomia na remuneração dos três Poderes);
- acórdão do TJ-RJ no mandado de segurança nº 351/92.

2. VISTO

Aprovo o Parecer nº 22/92-LRB, do Procurador LUÍS ROBERTO BARROSO (fls. 87/89), bem assim do pronunciamento do Procurador-Chefe DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, da Procuradoria Administrativa (fls. 90/93), cujas conclusões espelham o entendimento já formado pelo Supremo Tribunal Federal - o "teto" remuneratório dos três Poderes deve guardar "relação de equivalência" -, adotado pelo legislador federal na regulamentação do dispositivo constitucional ("Lei de Isonomia"), e objeto de recente decisão do TJ-RJ no mandado de segurança nº 351/92.

3. Ao ilustre Sr. Secretário-Chefe do Gabinete Civil, solicitando se digne dar conhecimento do entendimento desta Procuradoria Geral do Estado ao Excelentíssimo Senhor Governador, bem assim ao Exmo. Sr. Secretário de Estado de Economia e Finanças - a quem, aliás, já tive ocasião de transmitir o ponto de vista no ofício (reservado) nº 156/92-PG, de 17/4/92. Após, sugiro seja o processo encaminhado à Secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos, com vistas à CEDAE.

Em 14 de dezembro de 1992

RICARDO AZIZ CRETTON
Procurador-Geral do Estado

Proc. n. E-19/301.381/92