

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 20.05.2005  
EMENTÁRIO Nº 2 1 9 2 - 3

02/02/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.895-2 ALAGOAS

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO  
REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS  
ADVOGADO(A/S) : PGE-AL - RICARDO BARROS MÉRO E OUTRO(A/S)  
REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS  
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO. C.F., art. 37, XIII. Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, do Estado de Alagoas.

I. - Objetivando impedir majorações de vencimentos em cadeia, a Constituição Federal, art. 37, XIII, veda a vinculação ou equiparação de vencimentos para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

II. - Inconstitucionalidade de parte da segunda parte do art. 74 da Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, ambas do Estado de Alagoas.

III. - Não obstante de constitucionalidade duvidosa a primeira parte do mencionado artigo 74, ocorre, no caso, a impossibilidade de sua apreciação, em obséquio ao "princípio do pedido" e por não ocorrer, na hipótese, o fenômeno da inconstitucionalidade por "arrastamento" ou "atração", já que o citado dispositivo legal não é dependente da norma declarada inconstitucional. ADI 2.653/MT, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 31.10.2003.

IV. - ADI julgada procedente, em parte.

A C Ó R D ã O

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, julgar procedente, em parte, a ação e declarar a inconstitucionalidade, no artigo 74 da Lei Complementar nº 07, de 18 de julho de 1991, com a redação dada pela Lei Complementar nº 23, de 03 de julho de 2002, ambas do Estado de Alagoas, da expressão "não podendo os Procuradores de Estado de 4ª Classe perceber subsídio ou

*mm*



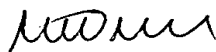
*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.895 / AL

vencimento inferior ao atribuído ao do cargo de Procurador-Geral".  
Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim.

Brasília, 02 de fevereiro de 2005.

NELSON JOBIM - PRESIDENTE



CARLOS VELLOSO - RELATOR

*Supremo Tribunal Federal*

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.895-2 ALAGOAS

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

ADVOGADO(A/S) : PGE-AL - RICARDO BARROS MÉRO E OUTRO(A/S)

REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: - O GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS, com fundamento nos arts. 102, I, "a" e "p", e 103, V, da Constituição Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, da segunda parte do art. 74 da Lei Complementar 07/91, redação dada pela Lei Complementar 23/02, ambas do Estado de Alagoas.

A norma impugnada tem o seguinte teor:

"(...)

Art. 74. o subsídio ou vencimento do cargo em comissão de Procurador-Geral do Estado será fixado em valores idênticos aos dos Secretários de Estado, não podendo os Procuradores de Estado de 4ª Classe perceber subsídio ou vencimento inferior ao atribuído ao do cargo de Procurador-Geral, nem superior ao subsídio ou vencimento previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal

(...) " grifamos (fl. 41).



ADI 2.895 / AL

*Supremo Tribunal Federal*

Alega o autor, em síntese, o seguinte:

a) **ofensa ao art. 37, XIII, da Constituição**, dado que o dispositivo impugnado promove equiparação entre o cargo de Procurador-Geral e a 4ª Classe da carreira de Procurador do Estado de Alagoas, bem como estabelece vinculação mediata entre os demais cargos da carreira mencionada por força do disposto no art. 75 da Lei complementar alagoana 17/91, ao dispor que "os cargos de Procuradores de Estado terão vencimentos fixados com diferença não superior a dez (10) por cento de uma para outra classe da carreira" (fl. 03). Sobre o tema, esta Corte já se manifestou no julgamento da **ADI 1.714-MC/AM**;

b) **contrariedade ao art. 169 da C.F.**, uma vez que inexistem prévia dotação orçamentária e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias para o aumento automático, decorrente da aplicação da norma acoimada de inconstitucional, na remuneração dos Procuradores do Estado, majoração esta que ocorrerá sempre que forem aumentados os vencimentos percebidos pelos Secretários de Estado;

ADI 2.895 / AL

*Supremo Tribunal Federal*

c) a presente ADI tem por finalidade a declaração de inconstitucionalidade apenas da parcela do art. 74 da L.C. estadual 07/91 que dispõe "(...) não podendo os Procuradores de Estado de 4ª Classe perceber subsídio ou vencimento inferior ao atribuído ao do cargo de Procurador Geral, nem superior ao subsídio ou vencimento previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal" (fl. 11), restando incólume a primeira parte do artigo ora impugnado.

Solicitaram-se informações na forma do art. 12 da Lei 9.868/99 (fl. 68). A Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas, todavia, não as prestou (fl. 73).

O Advogado-Geral da União, Dr. Álvaro Augusto Ribeiro Costa, às fls. 74/77, manifestou-se no sentido de que o dispositivo impugnado implica ocorrência de "(...) vinculação e equiparação entre os subsídios ou vencimentos dos cargos efetivos da carreira de Procurador do Estado e os do cargo em comissão de Procurador-Geral do Estado, em ofensa ao inciso XIII do art. 37 da Lei Maior" (fl. 77).

O ilustre Procurador-Geral da República, Prof. Cláudio Fonteles, às fls. 79/83, opinou pela **procedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade** "(...) da segunda parte do art.

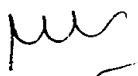


ADI 2.895 / AL

*Supremo Tribunal Federal*

74 da Lei Complementar do Estado de Alagoas n.º 07/1991, em face da afronta ao art. 37, inciso XIII, e art. 69, § 1º, todos da Magna Carta, nos limites do requerimento formulado pelo autor" (fl. 83).

É o relatório, do qual serão expedidas cópias aos Exm<sup>os</sup> Srs. Ministros.



*Supremo Tribunal Federal*

02/02/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.895-2 ALAGOASV O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): Dispõe o art. 74 da Lei Complementar 07/91, redação dada pela Lei Complementar 23, de 2002, ambas do Estado de Alagoas:

*"Art. 74. O subsídio ou vencimento do cargo em comissão de Procurador-Geral do Estado será fixado em valores idênticos aos do Secretário do Estado, não podendo os Procuradores de Estado de 4ª Classe perceber subsídio ou vencimento inferior ao atribuído ao do cargo de Procurador-Geral, nem superior ao subsídio ou vencimento previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal."*  
(Fl. 03)

Sustenta-se a inconstitucionalidade da segunda parte do referido artigo — *"não podendo os Procuradores de Estado de 4ª Classe perceber subsídio ou vencimento inferior ao atribuído ao do cargo de Procurador-Geral, nem superior ao subsídio ou vencimento previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal"*.

Não há dúvida de que citado dispositivo é inconstitucional frente ao disposto no art. 37, XIII, da Constituição Federal, que veda *"a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público"*. É que o dispositivo legal impugnado vincula os subsídios ou vencimentos dos cargos efetivos de Procuradores de Estado de 4ª



*Supremo Tribunal Federal***ADI 2.895 / AL**

Classe aos do cargo de Procurador-Geral. Ademais, tendo em vista o disposto no art. 75 da Lei Complementar estadual nº 7, de 1991, redação da Lei Complementar 23, de 2002, os vencimentos de todos os outros cargos das demais classes da carreira de Procurador de Estado ficam vinculados aos vencimentos do Procurador-Geral do Estado, devido à diferença não superior a 10% de uma classe para outra, bem registra o Ministério Público Federal, que acrescenta:

"(...)

6. **In casu**, aumentando-se os vencimentos do Procurador Geral, os dos Procuradores de Estado de 4ª Classe e os outros cargos das demais classes da carreira também ficam automaticamente majorados, para guardar a distância preestabelecida nesse diploma legal.

7. Há manifesta afronta ao art. 37, inc. XIII, da CF/88, pois tal dispositivo constitucional é claro em afirmar a vedação a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Vislumbra-se patente a inconstitucionalidade material da norma em apreço, conforme bem salientado pelo requerente. Nesta esteira de entendimento, pode-se mencionar o seguinte julgado desse Colendo Supremo Tribunal Federal:

'Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida cautelar. 2. Lei Complementar nº 1, de 30-3-1990 — Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Amazonas — na redação da Lei Complementar n.º 14, de 11-05-1995, do mesmo Estado, art. 70. 3. Norma que estabelece deverem os vencimentos dos membros da Defensoria Pública ser fixados com diferença nunca superior a dez por cento entre os de uma classe e outra, nem a cinco por cento entre os da classe final e os do Defensor Público Geral. 4. Vinculação dos vencimentos dos Defensores Públicos, de classe final, aos do Defensor Público Geral, que, à sua vez, possui situação



*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.895 / AL

funcional equivalente à de Secretário de Estado. 5. Constituição Federal, art. 37, XIII. Não se trata, aqui, de hipótese do art. 39, § 1º, da Lei Maior. 6. Medida cautelar deferida para suspender, **ex nunc** e até o julgamento final da ação, a vigência da expressão 'nem a cinco por cento entre os da classe final e os do Defensor Público Geral', consoante do art. 70, da Lei Complementar n. 1º/1990, na redação da Lei Complementar n. 14/1995, ambas do estado do Amazonas' (ADI 1.714-7 - Medida liminar - Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 23.04.1999).

8. Vale ainda salientar os dizeres do professor JOSÉ AFONSO DA SILVA:

'Não há confundir isonomia e paridade com equiparação ou vinculação para efeitos de vencimentos. Isonomia é igualdade de espécies remuneratórias entre cargos de atribuições iguais ou assemelhados. Paridade é um tipo especial de isonomia, é igualdade de vencimentos a cargos de atribuições iguais ou assemelhados pertencentes a quadros de Poderes diferentes. Equiparação é a comparação de cargos de denominação e atribuições diversas, considerando-os iguais para fins de se lhes conferirem os mesmos vencimentos; é igualação jurídico-formal de cargos ontologicamente desiguais, para o efeito de se lhes darem vencimentos idênticos, de tal sorte que, ao aumentar-se o padrão do cargo-paradigma, automaticamente o do outro ficará também majorado na mesma proporção. Na isonomia e na paridade, ao contrário, os cargos são ontologicamente iguais, daí devendo decorrer a igualdade de retribuição; isso está de acordo com o princípio geral da igualdade perante a lei: tratamento igual para situações reputadas iguais, é, em verdade, aplicação do princípio da isonomia material: trabalho igual deve ser igualmente remunerado. A equiparação quer tratamento igual para situações desiguais. Vinculação é relação de comparação vertical, diferente da equiparação, que é relação horizontal. Vincula-se um cargo inferior, isto é, de menores atribuições e menor complexidade, com outro superior, para efeito de retribuição,

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.895 / AL

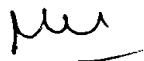
mantendo-se certa diferença de vencimentos entre um e outro, de sorte que, aumentando-se os vencimentos de um, o outro também fica automaticamente majorado, para guardar a mesma distância preestabelecida.

O regime jurídico desses institutos são, por isso mesmo, diametralmente opostos. A isonomia, em qualquer de suas formas, incluída nela a paridade, é uma garantia constitucional e um direito do funcionário, ao passo que a vinculação e a equiparação de cargos, empregos ou funções, para efeito de remuneração, são vedadas pelo art. 37, XIII. É isso que o texto quer dizer na redação defeituosas. De fato, o dispositivo veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, quando, na verdade, o que se veda é a vinculação ou equiparação de cargos, empregos ou funções para efeitos de remuneração. E assim é que deve entender-se o dispositivo'.

9. A proibição constitucional de se conceder qualquer vantagem ou aumento de remuneração a pessoal do serviço público, quando não houver prévia dotação orçamentária e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, prevista no art. 169, § 1º, da Constituição Federal, é desrespeitada pela segunda parte do art. 74 da Lei Complementar Estadual 07/91, diante do fato de que ocorrerá o aumento automático na remuneração dos Procuradores de Estado de 4ª Classe e dos outros cargos das demais classes da carreira sempre que se majorar os vencimentos percebidos pelo Secretário de Estado, já que o referido cargo é equiparado, para efeitos de remuneração, ao de Procurador-Geral e a remuneração desses, por sua vez, é considerada como teto mínimo para o cálculo do subsídio ou vencimento dos Procuradores de Estado de 4ª Classe.

(...)." (Fls. 81/82)

Correto o entendimento.



*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.895 / AL

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de não admitir vinculação ou equiparação de remuneração de pessoal do serviço público, tendo em vista o disposto no art. 37, XIII, da C.F., que objetiva impedir majorações de vencimento em cadeia. Nesse sentido, **inter plures**, ADI 549/DF e 1.120/PA, Min. Carlos Velloso, "DJ" de 11.6.99 e 04.11.94, respectivamente; ADI 1.714-MC/AM, Ministro Néri da Silveira, "DJ" de 23.4.99; ADI 1.977/PB, Ministro Sydney Sanches, "DJ" de 02.5.2003; ADI 1.070/MS, Ministro Sepúlveda Pertence, "DJ" de 25.5.2001; ADI 305/RN, Ministro Maurício Corrêa, "DJ" de 13.12.2002.

Acontece que também a primeira parte do citado artigo 74 da Lei Complementar 07/91, redação da Lei Complementar 23, de 2002, ambas do Estado de Alagoas, é de constitucionalidade duvidosa, como observa o Ministério Público Federal, que, entretanto, por não ter sido argüida a inconstitucionalidade dessa primeira parte do art. 74, entende que a inconstitucionalidade não pode ser declarada. Escreve o ilustre Procurador-Geral, Prof. Cláudio Fonteles:

"(...)

10. Ademais, vislumbra-se, também, eivada de vício de inconstitucionalidade a primeira parte do artigo 74 da Lei Complementar 07/91 que estabelece: 'o subsídio ou vencimento do cargo em comissão de Procurador-Geral do Estado será fixado em valores idênticos aos do Secretário do Estado', considerando que tal dispositivo traz uma equiparação funcional, para efeitos remuneratórios, vedada pelo art. 37, XIII, da CF/88, além de ofender



*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.895 / AL

expressamente o art. 169, § 1º, da CF/88, vislumbrando-se um automático aumento na remuneração do Procurador-Geral do Estado sempre que se majorar os vencimentos percebidos pelos Secretários de Estado, já que os referidos cargos estão diretamente equiparados para efeitos remuneratórios.

11. Não obstante a constatada inconstitucionalidade da primeira parte do art. 74 da Lei Complementar 07/91, verifica-se que o autor, em seu pedido, requer a declaração da inconstitucionalidade apenas da segunda parte do mencionado dispositivo, impossibilitando eventual declaração de inconstitucionalidade de todo o art. 74 da Lei Complementar 07/91, sob pena de se caracterizar em julgamento **ultra petita**.

12. Diante de tais considerações, opina este Órgão Ministerial para que seja julgado procedente o pedido formulado pelo requerente nesta ADIN, declarando-se a inconstitucionalidade da segunda parte do art. 74 da Lei Complementar do Estado de Alagoas nº 07/1991, em face da afronta ao art. 37, inciso XIII, e art. 69, § 1º, todos da Magna Carta, nos limites do requerimento formulado pelo autor.

(...)." (Fl. 83)

Tem razão o eminente Procurador-Geral da República.

É que não ocorre, no caso, o fenômeno da inconstitucionalidade por "arrastamento" ou por "atração", por isso que a primeira parte do art. 74 tem vida própria. No Direito Constitucional português a questão é posta sob o ponto de vista da admissibilidade da declaração de inconstitucionalidade conseqüente de normas não impugnadas (Carlos Blanco de Moraes, "Justiça Constitucional", Tomo I, "Garantia da Constituição e Controlo da Constitucionalidade", Coimbra Editora, 2002, págs. 198-199). Leciona Carlos Blanco que tem-se, em tal caso, inconstitucionalidade



*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.895 / AL

conseqüente, que "opera em cascata, através da propagação da relação de desvalor de uma norma principal, para as normas dela dependentes" (ob. cit., pág. 198). Registra Carlos Blanco que o art. 51, nº 5, da Lei do Tribunal Constitucional, "à luz do 'princípio do pedido', determina que o mesmo Tribunal em sede de fiscalização abstrata sucessiva só possa declarar a inconstitucionalidade de normas cuja apreciação tenha sido requerida". Entretanto, acrescenta o mestre português que "em casos em que uma norma principal tenha sido previamente julgada inconstitucional, e seja depois impugnada, por via principal, uma norma dele dependente, precisamente em razão da relação de instrumentalidade que guardaria com a primeira, o Tribunal tem procedido à declaração da inconstitucionalidade conseqüente da segunda" (ob. cit., pág. 199).


Também o Supremo Tribunal Federal, no controle concentrado, fica condicionado ao "princípio do pedido". Todavia, quando a declaração de inconstitucionalidade de uma norma afeta um sistema normativo dela dependente, ou, em virtude da declaração de inconstitucionalidade, normas subseqüentes são afetadas pela declaração, a declaração de inconstitucionalidade pode ser estendida a estas, porque ocorrente o fenômeno da inconstitucionalidade por "arrastamento" ou "atração". No caso, entretanto, isso não ocorre, já que a primeira parte do citado art. 74 da Lei Complementar 07/91, das Alagoas, tem vida própria.



*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.895 / AL

Em suma, é inconstitucional a expressão "não podendo os Procuradores de Estado de 4ª Classe perceber subsídio ou vencimento inferior ao atribuído ao do cargo de Procurador-Geral". O que se segue representa o teto constitucional que deve ser observado (CF, art. 37, XI).

Do exposto, julgo procedente, em parte, a ação e declaro a inconstitucionalidade de parte da segunda parte do art. 75 da Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar 23, de 2002, ambas do Estado de Alagoas. 

02/02/2005

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.895-2 ALAGOASV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, já examinamos caso de cargo idêntico, do Estado do Rio de Janeiro, e entendemos constitucional o dispositivo questionado, na medida em que a legislação estadual dava ao Procurador-Geral do Estado **status** de Secretário de Estado (ADIn 558-MC, 16.8.91, **Pertence**). Então, tenho dificuldade apenas em subscrever esse **obiter dictum**, sem que o assunto aqui tenha sido posto e sem que se saiba se se deu, ou não, ao Procurador-Geral do Estado de Alagoas esse status de Secretário de Estado, como é, hoje, creio, norma geral no País.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Estava suscitando essa dúvida com o Ministro Carlos Britto, porque é quase uma orientação geral essa em que o Procurador Geral do Estado tem, se não já o tratamento direto de Secretário de Estado, pelo menos o "status".

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Ele participa do Secretariado, não é mais subordinado a nenhum Secretário. Isso examinamos em relação ao Estado do Rio em que havia elementos bastantes para firmar isto: é apenas um Secretário de Estado. Isso, em relação à primeira parte.

O eminente Ministro-Relator, na base do parecer da Procuradoria afirma a inconstitucionalidade e embora não a declarando quero deixar claro que não me comprometo com isso.



O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Na verdade eu iria apontar uma divergência: se de fato houvesse a vinculação, nessa acepção, acho que era de se acolher a declaração de inconstitucionalidade, porque estaria de tal forma imbricadas que é muito difícil ser estrito no pedido a esse ponto. Acho que aí eu abriria uma divergência.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Provavelmente a omissão terá sido eloqüente, porque o Procurador-Geral do Estado tem o **status** de Secretário.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - O curioso é que no subsídio do Procurador-Geral, a primeira parte diz: é valor idêntico ao do Secretário. A segunda parte diz: já os Procuradores de Estado de 4ª classe - fez equiparação - não pode ser inferior ao do Procurador-Geral.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Em escalonamento vertical.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Aqui, no caso, a inconstitucionalidade está nesse sentido.





**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.895-2**

PROCED.: ALAGOAS

**RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO**

REQTE. (S): GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

ADV. (A/S): PGE-AL - RICARDO BARROS MÉRO E OUTRO (A/S)

REQDO. (A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

REQDO. (A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente, em parte, a ação e declarou a inconstitucionalidade, no artigo 74 da Lei Complementar n° 07, de 18 de julho de 1991, com a redação dada pela Lei Complementar n° 23, de 03 de julho de 2002, ambas do Estado de Alagoas, da seguinte expressão "não podendo os Procuradores de Estado de 4ª Classe perceber subsídio ou vencimento inferior ao atribuído ao do cargo de Procurador-Geral". Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Plenário, 02.02.2005.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos  
Fonteles.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário