

INCONSTITUCIONALIDADE, FACE À CARTA FEDERAL, DE NORMAS CASUÍSTICAS SOBRE PESSOAL NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Nelson Nascimento Diz
Procurador do Estado do Rio de Janeiro

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro - e igualmente, ao que se tem notícia, as demais Constituições Estaduais - foi pródiga na concessão de benefícios aos servidores estaduais, cedendo às pressões de diversas categorias profissionais.

Nessa linha de conduta, não se limitou o legislador constituinte estadual a previsões genéricas, tendo enveredado pela regulação de categorias funcionais específicas, individualizando determinados cargos e servidores como beneficiários de tratamento constitucional privilegiado.

Tal fraqueza ante a política de clientela não resultou, todavia, em assegurar aos servidores e cargos objeto do privilegiado tratamento constitucional as benesses previstas, mas sim na prática de inconstitucionalidade que as invalida.

É o que passaremos a demonstrar.

O artigo 2º da CF determina:

"São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

Por sua vez, o artigo 25 da Carta Magna dispõe:

"Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição."

Dentre esses princípios está aquele do artigo 2º, isto é, o princípio da independência e harmonia dos Poderes. A tal ponto que sua inobservância pelos Estados acarreta a intervenção da União, nos termos do inciso IV do artigo 34 da mesma Constituição Federal.

Tal princípio não é uma referência vazia no texto constitucional. Materializa-se ele, sobretudo, nas competências atribuídas a cada um dos Poderes, de tal forma que desobedecer essa atribuição de competências é na realidade desprezar o princípio.

Assim, uma das manifestações desse princípio diz respeito à competência atribuída a cada um dos Poderes - Legislativo, Executivo, Judiciário - no tocante às relações com os servidores públicos.

O artigo 48 da CF atribui ao Congresso Nacional dispor, assegurada a participação do Executivo pela sanção do Presidente da República, sobre todas as matérias, excepcionando, no entanto, da participação do Executivo, além do previsto no artigo 49, as previsões dos artigos 51 e 52, entre as quais se incluem a competência do Poder Legislativo para dispor sobre os cargos e a remuneração de seus servidores (artigo 51, IV, para a Câmara dos Deputados; artigo 52, XIII, para o Senado Federal).

No tocante ao Poder Judiciário, atribui a CF à competência dos Tribunais a iniciativa de propor ao Legislativo "a criação e extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, dos serviços auxiliares e os dos juízes que lhes forem vinculados." (artigo 96, II, b).

Quanto ao Poder Executivo, é expressa a necessidade da iniciativa deste para a "criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração" (art. 61, II, a), bem assim para as leis que disponham sobre

"servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade" (*idem*, letra c).

Em matéria de servidores públicos, a participação do Poder Executivo na elaboração das normas que lhes dizem respeito, seja pela reserva da iniciativa, seja pela faculdade de sanção ou veto, é a regra, excepcionada, em alguns aspectos, quanto aos servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário. Evidência da predominância do Executivo é a disposição do artigo 37, XII (aplicável expressamente aos Estados); "os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo".

Encontra razão essa predominância na circunstância de que a execução orçamentária, a gestão do Erário, é atividade básica do Executivo, sendo a despesa de pessoal tão relevante que o constituinte até se preocupou em fixar-lhe um limite global, a ser estabelecido em lei complementar (CF, art. 169), aplicável à União, Estados, DF e Municípios, mas desde logo transitoriamente fixado em 65% do valor das respectivas receitas correntes (ADCT, art. 38).

De tudo resulta a conclusão de que o princípio da independência e harmonia dos Poderes, que se corporifica na Carta Federal por regras atributivas de competência, em relação à legislação sobre servidores públicos só afasta a interferência do Poder Executivo no tocante aos servidores do Poder Legislativo (com a ressalva do art. 37, XII), e à iniciativa (não à sanção ou veto) de leis aplicáveis a certos servidores do judiciário; e, *em nenhum momento, possibilita que o legislativo, por si só, sem a iniciativa e sem o poder de veto do executivo, legisle para os servidores deste.*

Ora, se os Estados têm que respeitar os princípios estabelecidos pela Carta Federal, não se há de aceitar que a Carta Estadual viole, ela própria, esse fundamental princípio da independência dos Poderes, sob a invocação de que a regra da Carta Federal se *dirige ao* legislador ordinário, e não ao legislador constituinte estadual. Note-se que o artigo 25 da CF submete aos princípios da Carta Magna não apenas as leis estaduais, mas igualmente as *Constituições estaduais.*

De não esquecer que o poder constituinte dos Estados-membros é um poder constituinte derivado, de 2º grau, sujeito às restrições estabelecidas pela Carta Federal, elaborada pelo poder constituinte originário.

Na Carta Federal há dois tipos de regras concernentes aos servidores públicos, a saber: a) regras gerais, dirigidas quer aos servidores públicos civis, quer aos servidores militares, inscritas no Capítulo dedicado à Administração Pública (artigos 37 a 42), aplicáveis aos Estados por disposições expressas (artigos 37, 39 e 42); e, b) regras extravagantes, esparsas, dirigidas a certos tipos de servidores federais e até estaduais.

As Cartas Estaduais podem igualmente ter regras do tipo descrito em a), supra, seja pela repetição, para efeitos didáticos e de consolidação de texto, das previstas na própria Carta Federal, seja até para a consagração de normas de igual tipo, por ventura necessárias para adaptação às características do serviço público estadual, desde que mantida a generalidade e a impessoalidade das disposições.

Não podem, contudo, as Cartas Estaduais, no tocante às normas da Carta Federal do tipo referido em b) supra, consagrar *outras*, para alcançar categorias funcionais não contempladas no texto federal, ou até mesmo estender àquelas benesses nele não previstas, desrespeitando, como produto do trabalho de legislador constituinte de segundo grau, princípio estabelecido pelo legislador constituinte inicial, invadindo a competência do

Poder Executivo, cuja iniciativa e cuja faculdade de sanção ou veto seriam suprimidos por esse procedimento.

O que o legislador constituinte federal reservou à disciplina por lei ordinária, com participação do Executivo, não pode ser erguido pelo legislador estadual à categoria de norma constitucional, com modificação do processo legislativo, e desrespeito ao princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, que resultaria da supressão de competências atribuídas ao Executivo.