ROSIMAR TEREZINHA KOLM

O PRINCÍPIO DA ISONOMIA
E A REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre. Curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador:
Prof. Fernando Andrade de Oliveira.

CURITIBA

1992

ROSIMAR TEREZINHA KOLM

O PRINCÍPIO DA ISONOMIA E A REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, pela Comissão formada pelos professores:

Orientador: _____

Prof. Fernando Andrade de Oliveira
Setor de Ciências Jurídicas, UFPR

_____

Prof. Alvacir Alfredo Nicz
Setor de Ciências Jurídicas, UFPR

_____

Prof. Manoel de Oliveira Franco Sobrinho
Setor de Ciências Jurídicas, UFPR

Curitiba, 11 de novembro de 1993.

SUMÁRIO

RESUMO vi

1 O PRINCÍPIO DA ISONOMIA

1.1 INTRODUÇÃO 1

1.2 CONTEÚDO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE 2

1.3 DA IGUALDADE PERANTE A LEI 4

1.4 LIMITES AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE - PRINCÍPIO DA LEGALIDADE 10

2 SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 AGENTES PÚBLICOS 12

2.2 SERVIDORES PÚBLICOS PROPRIAMENTE DITOS 13

2.3 SERVIDOR PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 ,,,,,,, 18

3 REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS

3.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS 24

3.2 REMUNERAÇÃO NO TEXTO CONSTITUCIONAL 29

4 ISONOMIA DE VENCIMENTOS 46

5 POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS

5.1 SÚMULA 339 50

5.2 ATUALIDADE DA SÚMULA 339 do E.STF 58

6 CONCLUSÕES 75

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 77

"Deus disse: Façamos o homem à nossa imagem e segundo nossa semelhança, para que domine sobre os peixes do mar, as aves do céu, os animais domésticos e todos os animais selvagens e todos os répteis que se arrastam sobre a terra." (GN 1:26).

"A Escritura diz: **Todo aquele que nele crer, não será confundido.** Não há distinção entre judeu e grego. Um mesmo é o Senhor de todos, rico para todos os que o invocam. **Porque todo aquele que invocar o nome do Senhor, será salvo.**" (Rom. 10:11-13)

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Art. I - Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

Art. 2. - Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, la résistance à l'oppression.

Art. 3 - Le principe de toute souveraineté repose essentiellement dans la nation; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

Art. 4. - La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. Ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

Art. 5. - La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

Art. 6. - La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

Art. 7. - Nul homme ne peut être accusé, arrêté, ni détenu que dans le cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant: il se rend coupable par la résistance.

Art. 8. - La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

Art. 9. - Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.

Art. 10. - Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

Art. 11. - La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme: tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

Art. 12. - La garantie des droits de l'homme nécessite une force publique: cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée.

Art. 13. - Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable; elle doit être légalement répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés.

Art. 14. - Tous les citoyens on le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Art. 15. - La société a droit de demander compte às tout agent public de son administration.

Art. 16. - Toute société dans laquelle la garantie des droits n'es pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

Art. 17. - La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste e préalable indemnité.

RESUMO

Na parte primeira do trabalho tecem-se considerações acerca do princípio da isonomia, para, em seguida, discorrer sobre os servidores públicos e sua conceituação, dando-se ênfase ao aspecto de sua remuneração, notadamente no plano constitucional. Finaliza-se com a citação das referências que determinaram a edição da Súmula 339 do STF e com a citação de vários acórdãos que, de forma ilustrada, demonstram a aplicação pelo Poder Judiciário do princípio da isonomia em tema de remuneração dos servidores públicos.

1 O PRINCÍPIO DA ISONOMIA

1.1 INTRODUÇÃO

Todos os homens são iguais, porque criaturas de Deus, dotadas de corpo e alma. E, neste sentido, não há diferença entre ricos e pobres, patrões e criados, sábios e ignorantes.

Contudo, por natureza, os homens são também desiguais (desigualdade de inteligência, de virtudes, de saúde, etc.). A parábola dos talentos (Mateus, 25:14-30) ilustra uma desigualdade. Da mesma forma, a passagem contida em 1 Corintos, 12:27 (unidade do corpo compreendendo vários membros), desigualdade na ordem civil (pastores, apóstolos, profetas).

Paulino JACQUES, no seu livro **Da Igualdade perante a Lei** (Rio de Janeiro : Forense, 1957. p. 19-20), enfatiza:

> Embora todos, grandes e pequenos, pobres e ricos, sábios e ignorantes, santos e pecadores, devam comparecer, da mesma forma, ao Tribunal Supremo, para o julgamento final, irrecorrível e irrevogável, cada um será, no entanto, julgado segundo suas "obras" e seus "caminhos", quer dizer, os iguais em ações e meios terão recompensas ou penas iguais, e os desiguais nisso, evidentemente, receberão prêmios ou castigos diferentes. Foi êsse, em suma, o entendimento bíblico do dogma das religiões de que **todos são iguais perante Deus**, do qual a igualdade dos homens diante da lei não passa de legítima expressão no terreno humano.

Ao longo da história o "princípio igualdade" foi tratado segundo as conveniências de momento e, por assim dizer, apenas com o Estado Moderno ganhou **status** de princípio de direito.

De início, mero princípio de moral religiosa, agora postulado de direito, norma de conduta.

Superadas as divergências de opinião acerca do exato nascimento do princípio da igualdade inserto nas declarações de direitos, pode-se afirmar que a sua consagração se deu com a "Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen", de 1789: "Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits".

O princípio da igualdade aparece na Declaração de Direitos como direito natural, direito inerente ao homem, anterior e superior a toda sociedade. Conseqüentemente, é um direito inalienável, pois o homem não pode renunciá-lo: é idêntico para todos os homens, em razão da própria natureza humana; e é universal, porque válido para todos os homens.

1.2 CONTEÚDO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Isonomia é vocábulo formado de duas palavras gregas: **isos**, que significa "igual", e **nonos**, que significa "lei" (ENCICLOPÉDIA Saraiva de Direito : São Paulo, 1977. p. 272).

A Declaração de 1789 expressa:

> **Art. I.** Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune".

O dispositivo encerra dois aspectos: o primeiro, referente ao princípio da doutrina individualista que coloca o homem com direitos enquanto homem, e o segundo, referente à chamada igualdade "devant le droit".

Não se trata de uma igualdade econômica, uma igualdade de bens materiais. Neste sentido está expresso nos artigos 6º e 13 da Declaração de 1789:

> **Art. 6.** - La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et leurs talents.
>
> **Art. 13.** - Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable; elle doit être légalement répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés.

A noção de privilégios está suprimida: "la loi doit être la même pour tous", pois a "igualdade" não se estende a situações concretas.

A igualdade de fato não se encontra na "natureza", que, ao contrário, consagra a desigualdade.

A partir dessas noções, a doutrina passou a distinguir duas formas de igualdade, denominando-as **igualdade formal** e **igualdade material.**

A igualdade material ou substancial se refere ao "tratamento uniforme de todos os homens. Não se trata, como se vê, de um tratamento igual perante o direito, mas de uma igualdade real e efetiva perante os bens da vida", segundo a lição de Celso Ribeiro BASTOS, no seu **Curso de Direito Constitucional** (São Paulo, Saraiva, 1978, p. 225).

Sampaio DÓRIA, no **Direito Constitucional** (5.ed. rev. São Paulo : Max Limonad, [s.d.]. v. 1, t. II, p. 777), define:

> Consiste o princípio jurídico da igualdade **na ausência de privilégios,** ou de **posições hereditárias.**
>
> Têm todos, sem distinção nenhuma, o mesmo direito à vida e à liberdade, sob qualquer de suas formas.
>
> Na conquista da vida, o ponto de partida é o mesmo para todos. Não há privilégios de nascimento, de sangue, de riqueza. Vai, ou pode ir cada qual até onde lhe possibilitem e aplique as fôrças de que

> disponha. As portas de ingresso ao exercício dos direitos se acham abertas à diligência de todos.
>
> Nada obsta a que a lei exija, mas a **todos indistintamente**, condições para o exercício de certos direitos.
>
> Mas são condições de cujo preenchimento ninguém está privado.

Oportuna é a lição sempre atual de Francisco CAMPOS, no seu **Direito Constitucional** (Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1956. v. 2, p. 12):

> A cláusula relativa à igualdade diante da lei vem em primeiro lugar na lista dos direitos e garantias que a Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país. Não foi por acaso ou arbitrariamente que o legislador constituinte iniciou com o direito à igualdade a enumeração dos direitos individuais. Dando-lhe o primeiro lugar na enumeração, quis significar expressivamente, embora de maneira tácita, que o princípio da igualdade rege todos os direitos em seguida a êle enumerados.

KELSEN, em **A Justiça e o Direito Natural** (tradução por João Baptista Machado. 2. ed. Coimbra : Armênio Amado, 1979. p. 66, 78-79), é categórico:

> Tal princípio [princípio de justiça da igualdade] exprime-se na norma: todos os homens devem ser tratados por igual. Esta norma de nenhuma forma pressupõe que todos os homens sejam iguais, pelo contrário, ela pressupõe a sua desigualdade.

Em síntese, a igualdade formal significa dar a lei o mesmo tratamento a todos, e a igualdade material significa dar a todos os mesmos bens materiais.

1.3 DA IGUALDADE PERANTE A LEI

Inicialmente, a igualdade perante a lei visava à ausência de privilégios e de distinções por motivo de nascimento,

sexo, raça, profissão, credo, riqueza, convicções políticas. E isso se justifica pelos ideais da Revolução Francesa que, destituindo a nobreza, elevou a burguesia ao poder, como demonstra Claude-Albert Colliard (**Libertés Publiques.** Paris : Dalloz, 1959. p. 47):

> L'Assemblée constituante dans laquelle dominent les députés du Tiers affirme essentiellement des principes bourgeois. D'une part l'égalité, d'autre part la propriété considerée comme une liberté fondamentale. L'égalité est entendue ici sous une forme combattive, au profit du Tiers, contre les ordres privilégiés.

Por conseguinte, a lei não poderia discriminar em razão de nobreza ou de ascendência social.

A Declaração de Direitos de 1789 foi adotada pela Assembléia Constituinte (Constituição de 1791) e os direitos nela proclamados foram garantidos pelas constituições de praticamente todos os países.

Assim, o princípio da isonomia foi incorporado às constituições, tornando-se reconhecido princípio constitucional.

As constituições brasileiras contemplaram o princípio de isonomia da seguinte forma:

Constituição Imperial de 25 de março de 1824:

> Art. 179. A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:
>
> [...].
>
> 13. A lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, e recompensará em proporção dos merecimentos de cada um.
>
> 14. Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis políticos ou militares, sem outra diferença que não seja a de seus talentos e virtudes.

15. Ninguém será isento de contribuir para as despesas do Estado em proporção dos seus haveres.

16. Ficam abolidos todos os privilégios que não forem essencial e inteiramente ligados aos cargos por utilidade pública.

17. À exceção das causas que por sua natureza pertencem a juízos particulares, na conformidade das leis, não haverá foro privilegiado, nem comissões especiais nas causas civis ou crimes.

Constituição da República, de 24 de fevereiro de 1891:

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...].

§ 2º. Todos são iguais perante a lei.

A República não admite privilégios de nascimento, desconhece foros de nobreza e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliárquicos e de conselho.

Constituição da República, de 16 de julho de 1934:

Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

1) Todos são iguais perante a Lei. Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéias políticas.

Constituição da República, de 10 de novembro de 1937:

Art. 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

1, todos são iguais perante a lei;
[...].

Constituição da República, de 18 de setembro de 1946:

Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes

à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º. Todos são iguais perante a lei.

Constituição da República, de 24 de janeiro de 1967:

Art. 150. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas. O preconceito de raça será punido pela lei.

Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969:

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas. Será punido pela lei o preconceito de raça.

E a atual Constituição, no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais -, Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos -, assegura:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;
[...].

Com efeito, a igualdade prevista nas Constituições é a formal, isto é, a igualdade perante a lei. É o princípio de que

todos devem ser iguais perante a lei, que a todos a lei trate igualmente.

No campo do estudo do princípio da igualdade merece destaque a contribuição dada por Celso Antonio Bandeira de MELLO no seu livro **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Isonomia** (2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1984), que tem por objeto estabelecer fatores em que seja possível reconhecer se há ou não ofensa ao princípio da isonomia.

Assevera o Prof. Celso Antonio, na obra citada (p. 14):

> A Lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar eqüitativamente todos os cidadãos. Este é o conteúdo político-ideológico absorvido pelo princípio da isonomia e juridicizado pelos textos constitucionais em geral, ou de todo modo assinalado pelos sistemas normativos vigentes.

O Prof. Celso Antonio, na referida obra (p. 27), apresenta três questões para identificação do desrespeito à isonomia.

> a) A primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação;
>
> b) A segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator exigido em critério de discrímen e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;
>
> c) A terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados.

O Professor analisa cada uma dessas questões e conclui que há ofensa ao preceito constitucional da isonomia quando (p. 59-60):

> I - A norma singulariza atual e definitivamente um destinatário determinado, ao invés de abranger uma categoria de pessoas, ou uma pessoa futura e indeterminada.

> II - A norma adota como critério discriminador, para fins de diferenciação de regimes, elemento não residente nos fatos, situações ou pessoas por tal modo desequiparadas. É o que ocorre quando pretende tomar o fator "tempo" - que não descansa no objeto - como critério diferencial.
>
> III - A norma atribui tratamentos jurídicos diferentes em atenção a fator de discrímen adotado que, entretanto, não guarda relação de pertinência lógica com a disparidade de regimes outorgados.
>
> IV - A norma supõe relação de pertinência lógica existente em abstrato, mas o discrímen estabelecido conduz a efeitos contrapostos ou de qualquer modo dissonantes dos interesses prestigiados constitucionalmente.
>
> V - A interpretação da norma extrai dela distinções, discrímens, desequiparações que não foram professadamente assumidos por ela de modo claro, ainda que por via implícita.

Para Carlos Roberto de Siqueira CASTRO, no artigo O Princípio da Isonomia e as Classificações Legislativas (**Revista de Informação Legislativa**, n. 64, out./dez. 1979, p. 93):

> A regra de que todos são iguais perante a lei traduz, segundo sua origem histórica mais genuína, a exigência da simples igualdade formal entre os sujeitos de direito, proibindo que se crie tratamento jurídico diverso para idênticas situações de fato. Impede, em suma, que o legislador trate desigualmente os iguais.

Célebre é a definição de igualdade formal (oriunda do pensamento aristotélico) propalada pelo inigualável Rui BARBOSA na sua **Oração aos Moços** (9. ed. Rio de Janeiro : Forense, [s. d.]. p. 24-25):

> A parte da natureza varia ao infinito. Não há, no universo, duas coisas iguais. Muitas se parecem umas às outras. Mas tôdas entre si diversificam. Os ramos de uma só árvore, as folhas da mesma planta, os traços da polpa de um dedo humano, as gôtas do mesmo fluído, os argueiros do mesmo pó, as raias do espectro de um só raio solar ou estelar. Tudo assim, desde os astros, no céu, até os micróbios no sangue, desde as nebulosas no espaço, até aos aljôfares do rocio na relva dos prados.
>
> A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desi-

> guais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem.

1.4 LIMITES AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

- PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

A Declaração de Direitos de 1789, no art. 1º, já rezava: "Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune".

Na segunda parte do dispositivo encontra-se a medida da "igualdade", isto é, o próprio enunciado contempla distinções entre os indivíduos, mas distinções decorrentes da "utilidade comum", distinções necessárias ao bem comum da sociedade.

E, no art. 6º, novamente se põem em evidência as distinções fundadas nas próprias virtudes e nos próprios talentos:

> **Art. 6.** - La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens, étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

Destarte, deve-se conjugar a interpretação do art. 1º da Declaração de Direitos com o seu art. 6º, para a exata compreensão da "igualdade".

A lei, diz Jean RIVERO (**Les Libertés Publiques.** Paris : **Presses Universitaires de France, 1984. p. 71):**

> Elle apparaît, dans la Déclaration, comme la charnière sur laquelle s'articulent les relations entre la liberté et la société politique.
>
> La place qu'elle occupe dans le texte a de quoi surprendre: on la trouve à tous les articles, ou presque. Elle détermine les bornes des droits naturels (art. 4), elle seule peut défendre, ordonner, et fonder la répression et la contrainte (art. 5, 7, 8 et 9), elle assure l'égalité (art. 6), elle définit les exigences de l'ordre public (art. 10 et 11). C'est d'elle, en définitive, que dépend, de façon exclusive, l'exercice effectif des droits de l'homme dans la société.

Indubitavelmente, a igualdade preconizada pela célebre Declaração de Direitos não era absoluta, pois, sempre limitada **pela lei**, lei no sentido da vontade geral, ditada no interesse da sociedade e não no interesse individual.

De todo modo, a igualdade absoluta não existe, porque a própria natureza faz os homens desiguais.

Desigualdades de talentos, inteligência, força, impõem limitações ao princípio da igualdade, o que, entretanto, não anula o seu conteúdo perante a lei.

2 SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 AGENTES PÚBLICOS

O Estado atua no mundo fático através dos seus órgãos, que têm como titulares pessoas físicas.

Essas pessoas são chamadas de agentes públicos porque manifestam a vontade estatal.

Na lição de Celso Antonio Bandeira de MELLO, esposada no seu **Apontamentos sobre os Agentes e Órgãos Públicos** (São Paulo : Revista dos Tribunais, 1984. p. 3), "quem quer que desempenhe funções de natureza pública é, enquanto as exercita, um agente público".

A noção de agente público abarca várias pessoas, que podem ser classificadas em três grandes grupos, segundo a sistematização de Oswaldo Aranha Bandeira de MELLO (Teoria dos Servidores Públicos, **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 1, p. 40, 1967):

- agentes políticos;
- servidores públicos;
- particulares em atuação colaboradora com o Poder Público.

Agentes políticos, na expressão de Diógenes GASPARINI (**Direito Administrativo**. São Paulo : Saraiva, 1989. p. 109),

> são os detentores da mais elevada hierarquia da organização da Administração Pública ou, em outras palavras, são os que ocupam cargos que compõem sua alta estrutura constitucional. Estão voltados, precipuamente, à formação da vontade superior da Administração Pública ou incumbidos de traçar e imprimir a orientação superior a ser observada pelos órgãos e agentes que lhes devem obediência.

Nesta categoria estão o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos, Ministros, Secretários, Senadores, Deputados, Vereadores.

A relação que os une ao Estado é política; são eleitos ou nomeados, com direitos e deveres que decorrem diretamente da Constituição e das leis.

Já os servidores públicos são todos os que prestam serviços à Administração Pública com as características de profissionalidade, dependência e de não-eventualidade; estão vinculados ao Estado por uma relação de emprego.

Os particulares em colaboração com o Poder Público são pessoas físicas ou jurídicas que prestam serviços à Administração Pública por **requisição** (jurados, componentes de mesas receptoras e apuradoras de votos, advogados dativos), por **vontade própria** (assumem a gestão dos negócios públicos em momentos de emergência), por **colaboração com concordância** (contratados sob o regime de locação de serviços, concessionários, permissionários, tabeliães, titulares de serventias públicas não oficializadas ...).

2.2 SERVIDORES PÚBLICOS PROPRIAMENTE DITOS

Servidores públicos são todas as pessoas que voluntariamente e mediante remuneração e atuando como profissionais pres-

tam serviços ao Estado, vinculando-se a ele por uma relação de emprego.

A relação de emprego serve para diferenciar os servidores públicos das outras categorias de agente público.

Podem-se distinguir duas categorias de servidores públicos de acordo com o regime jurídico:

a) regido pela CLT - servidor público;
b) regido pelo direito administrativo - funcionário público.

Com a Lei 6.185, de 11-12-74, no plano da administração federal, a regra passou a ser o regime da CLT, reservando-se a determinadas carreiras o regime estatutário:

> Art. 1º - Os servidores públicos civis da Administração Federal Direta e Autárquica reger-se-ão por disposições estatutárias ou pela legislação trabalhista em vigor.
>
> Art. 2º - Para as atividades inerentes ao Estado como Poder Público, sem correspondência no setor privado, compreendidas nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e contribuições previdenciárias, e no Ministério Público, só se nomearão servidores cujos deveres, direitos e vantagens sejam os definidos em Estatuto próprio, na forma do artigo 109 da Constituição Federal.
>
> Art. 3º - Para as atividades não compreendidas no artigo precedente só se admitirão servidores regidos pela legislação trabalhista, sem os direitos de greve e sindicalização, aplicando-se-lhes as normas que disciplinam o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.
>
> Parágrafo único - Os servidores a que se refere este artigo serão admitidos para cargos integrantes do Plano de Classificação, com a correspondente remuneração.

Entretanto ao servidor público denominado celetista não era adotado, exclusivamente, o Direito do Trabalho, porquanto tinha um regime misto com a incidência também do Direito Admi-

nistrativo (exemplos: normas sobre competência, finalidade da contratação).

Os servidores públicos podiam trabalhar tanto na administração direta quanto na indireta (autarquias), podendo ser temporários ou não.

Se a espécie servidor público era regida por um regime misto, a espécie **funcionário público** era regida unicamente pelo regime estatutário.

Teorias procuraram explicar a natureza jurídica do vínculo existente entre o servidor e o Estado.

Para as teorias do ato bilateral, a relação entre o servidor e o Estado nasce de um contrato, contrato de direito privado e/ou contrato de direito público.

Dentre as teorias do ato unilateral, tem-se a teoria da coação legal (o Estado teria o poder de obrigar o indivíduo a lhe prestar serviços como funcionário) e a teoria estatutária (da situação legal).

Na teoria estatutária a relação nasce da vontade estatal.

A vontade do particular é necessária apenas para a eficácia.

A nomeação aceita se torna eficaz pela posse. Mas, ressalte-se que o ato de nomeação nasce única e exclusivamente do Estado.

Com efeito, o funcionário está numa situação legal, o que os romanos chamavam de **status.**

A palavra "estatuto" vem do latim **status,** que significa uma situação legal, de direito objetivo, não nasce da vontade

das partes, é geral e impessoal, definida por normas legais e regulamentares.

Os direitos e deveres são criados unilateralmente pelo Estado, através de leis e regulamentos.

Esse **status** preexiste à situação de funcionário.

A nomeação, desde que aceita, é o ato que vai dar o **status.**

Desta feita, o Estado, assim como cria unilateralmente os direitos e garantias, pode modificá-los unilateralmente.

Portanto a regra é que esses direitos não se incorporam ao acervo subjetivo do funcionário.

O funcionário só pode dizer que adquiriu direitos quando efetivamente preencheu os requisitos. Exemplo: hoje está vigendo uma norma que prevê estabilidade após dois anos de efetivo serviço, se o funcionário contar com um ano e meio de serviço e a norma que previa estabilidade aos dois anos de serviço foi suprimida, diz-se que a garantia não se incorporou ao acervo do funcionário.

Com efeito, os direitos do funcionário não nascem da nomeação, nem de acordo. São criados para todos os funcionários e preexistem.

O Prof. Celso Antonio Bandeira de MELLO, na sua obra **Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta** (São Paulo : Revista dos Tribunais, 1990. p. 12-13), enfatiza:

> Isto significa que o funcionário se encontra debaixo de uma situação legal, estatutária, que não é produzida mediante um acordo de vontades, mas imposta unilateralmente pelo Estado e, por isso mesmo, suscetível de ser, a qualquer tempo, alterada por ele sem que o funcionário possa se opor à mudança das condições de prestação

de serviço, de sistema de retribuição de direitos e vantagens, de deveres e limitações, em uma palavra, de regime jurídico.

O conteúdo do vínculo jurídico que transcorre entre o funcionário e o Estado não é determinado por via consensual. Não decorre de uma produção da vontade conjunta das partes entre as quais intercorre a relação. O ato de nomeação é unilateral e proporciona a inserção de alguém debaixo de um regime jurídico prefixado, sobre o qual a vontade do funcionário não tem força jurídica para interferir. É certo que não basta o ato de provimento para se perfazer a relação funcional. É necessária a posse, através da qual o nomeado aceita o cargo e exprime um compromisso de bem servir, a fim de que se aperfeiçoe o vínculo entre ele e o Estado. Há, efetivamente, um acordo, mas este diz respeito, unicamente, à formação do vínculo. Cinge-se a ele. Limita-se a expressar sua concordância em inserir-se debaixo de uma situação geral e abstrata. Não atinge, nem pode atingir, o conteúdo da relação formada, pois este não se encontra à sua disposição como objeto de avença. Falta à relação de função pública aquela "transfusão de vontades", que, na feliz expressão de Clóvis Bevilaqua, caracteriza o contrato.

[...]

Já na relação entre o funcionário e o Estado, aquele se encontra diante de um regime criado por quem, na cura da coisa pública, exerceu um poder que lhe é próprio: o de dispor sobre as condições estimadas convenientes para a boa realização do serviço público e que, no exercício de tal poder, pode promover, através de lei, as mutações que considerar úteis para a satisfação de um desiderato incluído em sua esfera de legítima decisão. As condições reputadas boas para o desempenho da função pública constituem matéria posta ao largo do poder de disposição do funcionário.

O Estatuto é o conjunto de normas legais e regulamentares que estabelecem e definem o regime jurídico do funcionário público, fixando deveres e direitos.

Há estatutos gerais, que se aplicam a todos os funcionários, e estatutos parciais, que se aplicam a determinadas categorias (Ministério Público Federal, Diplomacia,...).

A Lei 1.711, de 28 de outubro de 1952, aplicava-se aos funcionários federais civis:

Art. 1º. Esta lei institui o regime jurídico dos funcionários civis da União e dos Territórios.

A Lei 1.711 também definia cargo público e funcionário público:

> Art. 2º. Para os efeitos deste Estatuto, funcionário é a pessoa legalmente investida em cargo público; e cargo público é o criado por lei, com denominação própria, em número certo e pago pelos cofres da União.

Cargo público é o conjunto de atribuições que devem ser exercidas pelo titular do cargo público, por quem ocupa o cargo.

Assim, pode-se conceituar como funcionário público toda pessoa que, voluntariamente, mediante remuneração e atuando como profissional, presta serviços ao Estado exercendo atividade de caráter permanente que corresponde a um cargo público e que está sujeita a um regime jurídico estatutário.

2.3 SERVIDOR PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988, no Título III - DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO -, destinou um capítulo à Administração Pública, o Capítulo VII, constituído de quatro seções - Seção I: Disposições Gerais, Seção II: Dos Servidores Públicos Civis, Seção III: Dos Servidores Públicos Militares e Seção IV: Das Regiões.

Adverte o Prof. Celso Antônio Bandeira de MELLO, no seu **Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta** (São Paulo : Revista dos Tribunais, 1990. p. 32-33):

> A expressão **servidor público**, na Constituição, é designativo genérico abrangente de todos os que, sob regime de **cargo** ou **emprego**,

> estão vinculados por relação de caráter profissional à Administração direta, indireta ou fundacional em quaisquer dos Poderes, ou órbitas de Governo. Não é, pois, denominação restrita aos agentes titulares de cargos ou apenas dos que estejam ligados a entidades de direito público.
>
> A expressão "servidor público civil" não tem este qualificativo ("civil") **meramente** em oposição a servidor público "militar". Não. Com tal terminologia a Constituição indica os **servidores públicos da administração direta, das autarquias e das fundações públicas,** sujeitos - como adiante se aclarará - ao "regime jurídico único" de que fala o art. 39. Por isso é que a Seção II, que é aberta precisamente com o art. 39, denomina-se "Dos Servidores Públicos Civis". Assim, toda vez que se encontrar o **nomen juris** servidor público **civil** saber-se-á que o dispositivo a eles reportado, embora incluso na Seção I, nas "Disposições Gerais" - atinentes, em princípio, a quaisquer "servidores públicos" - diz respeito tão-só à espécie referida, havendo, pois, **in casu**, atenuação do rigor com que se deveria colher a toponímia sistematizadora da Seção.

Na Seção II, especificamente, a Constituição trata dos servidores públicos civis.

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, no seu **Direito Administrativo** (3. ed. São Paulo : Atlas, 1992. p. 304), também esclarece:

> Isto significa que "servidor público" é expressão empregada ora em sentido amplo para designar todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração indireta, com vínculo empregatício; ora em sentido menos amplo, que exclui os que prestam serviços às entidades com personalidade jurídica de direito privado. Nenhuma vez a Constituição utiliza o vocábulo **funcionário**, o que não impede seja ele mantido na legislação ordinária.

"Servidores públicos" na acepção da Constituição, engloba:

- servidores públicos propriamente ditos, sujeitos ao regime único;
- empregados públicos, sujeitos ao regime da legislação trabalhista (administração indireta: sociedades de economia mista e empresas públicas);

. servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, como define o art. 37, IX).

O presente estudo concentra-se nos servidores públicos propriamente ditos.

A Constituição Federal, na Seção II: Dos Servidores Públicos Civis, no art. 39, preceitua:

> 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 os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

O art. 24 do ADCT previa:

> Art. 24. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editarão leis que estabeleçam critérios para a compatibilização de seus quadros de pessoal ao disposto no art. 39 da Constituição e à reforma administrativa dela decorrente, no prazo de dezoito meses, a contar da sua promulgação.

Muito se discutiu acerca do regime jurídico: seria contratual ou estatutário?

Cármen Lúcia Antunes ROCHA, no seu livro O **Princípio Constitucional da Igualdade** (Belo Horizonte : Editora Lê, 1990. p. 99), ressaltava:

> Por último, cabe salientar que as diretrizes normativas constitucionais estão traçadas no texto da Carta e que a elaboração da "lei do regime único" com certeza tem como ponto de partida aquelas normas. Não sendo possível dizer único o que é identificável com outro de mesma espécie e natureza, o regime jurídico do servidor não cumprirá a exigência constitucional se permitir a coexistência, ainda que excepcional, de mais de um regime jurídico para os servidores de uma mesma pessoa política. Por isto é que tenho como certo que mesmo os servidores contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária (art. 37, IX, da Constituição Federal) deverão ter os seus direitos e deveres incluídos e amoldados pelo regime estabelecido para os demais servidores, apenas se devendo adequá-los às contingências especiais de sua

> condição. Mais correto parece ser o comportamento público que faça a previsão das normas, sempre de direito administrativo, que devem prevalecer para este tipo de contratação no próprio documento legal que cuide do regime jurídico único.
>
> Finalmente, há se destacar que todos os direitos e deveres impostos pelo estatuto do servidor público devem ser aplicados igualmente a todos os que se encontrem na mesma condição e situação na Administração Pública, sendo inconstitucional a criação de benesses ou regalias que privilegiem determinados servidores sem qualquer razão lógica e correspondência direta entre o que se põe na norma e o que se pretende proteger, tutelar ou prover.

O mestre Hely Lopes MEIRELLES, na obra **Direito Administrativo Brasileiro** (São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991. p. 355), enfatizava:

> **Regime jurídico único** - A Constituição vigente instituiu **regime jurídico único** para os servidores civis da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional, o que significa ter afastado o regime trabalhista, utilizado por algumas Administrações para a contratação de seu pessoal para certas atividades.

Segundo Celso Antônio Bandeira de MELLO, em **Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta** (São Paulo : Revista dos Tribunais, 1990. p. 82-84):

> É induvidosamente certo que o regime comum, normal, dos servidores públicos civis terá de ser um regime de direito público; o regime de cargo, **de funcionário público** - não o de emprego. Portanto, terá de ser o regime designado, entre nós, como estatutário. E isto por duas razões: uma principiológica; outra colhida em disposições explícitas da Constituição, por força das quais, pode-se depreender que, ali mesmo, já está feita a referida opção quanto ao regime normal aplicável ao servidor público civil.
>
> A razão principiológica é a de que o regime tradicionalmente aplicado a cargos - na medida em que dá ao servidor maiores garantias - é o que verdadeiramente se afina com as exigências do Estado de Direito. Veja-se: a estabilidade, o direito à reintegração, à disponibilidade, à aposentadoria com proventos integrais ou calculados proporcionalmente sobre a integralidade dos vencimentos em função do tempo de serviço, operam como **garantias da neutralidade e impessoalidade da Administração.** Colocam o servidor mais a salvo das pressões e injunções que lhes queiram impor os eventuais detentores do Poder. De outra sorte, estes poderiam manejar o aparelho administrativo em proveito de interesses partidários ou pessoais e em detrimento dos adversários políticos ou inimigos, anulando ou deprimindo a indispensável isenção requerida na gestão dos negócios públicos.

(...)

> Ademais desta razão principiológica e que se reforça ante o art. 37 precitado, outra razão diretamente extraída do Texto Constitucional concorre para exigir esta conclusão. É a seguinte: o art. 41 da Lei Magna sempre se refere a cargo público, tanto no que **respeita à estabilidade** ("**O servidor estável só perderá o cargo** ..."), quanto no que respeita à **reintegração** (... **e o eventual ocupante da vaga será reconduzido ao cargo...**) como no que concerne à disponibilidade (**extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada**"). Assim também, conquanto não haja menção à palavra cargo, é de concluir que o art. 40 **nas disposições genéricas sobre aposentadoria** (itens I, II e III) também está reportado aos titulares de **cargo**, posto que o regime previdenciário comum, ou seja o de empregos em geral, não é o de proventos integrais ou calculados sobre a integralidade da retribuição na proporção do tempo de serviço.

A Lei 8.112, de 11-12-90, publicada no **Diário Oficial da União** de 12-12-90, que dispôs sobre o regime jurídico único dos servidores civis da União, das autarquias e fundações públicas federais, adotou o regime consagrado pela doutrina como o melhor para disciplinar as relações entre o Estado e o servidor público - **o regime estatutário.**

Hoje, a **expressão servidor público civil** (servidor público propriamente dito) substitui a antiga denominação **funcionário público**, passando a ser sua equivalente.

Preceitua a Lei 8.112/90:

> Art. 1º. Esta Lei institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais.
>
> Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.
>
> Art. 3º. Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.
>
> Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.
>
> (...)

> Art. 243. Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta Lei, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 - Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderão ser prorrogados após o vencimento do prazo de prorrogação.
>
> § 1º. Os empregos ocupados pelos servidores incluídos no regime instituído por esta Lei ficam transformados em cargos, na data base de sua publicação.
>
> (...)
>
> Art. 253. Ficam revogadas a Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, e respectiva legislação complementar, bem como as demais disposições em contrário.

Com efeito, sendo os servidores públicos detentores de um **munus** público, é justificável que a eles se destinem normas próprias e específicas, notadamente diferenciadas das da categoria de empregados privados.

Isso significa dizer que não pode ser acolhida a tese de igualdade/isonomia entre empregados da iniciativa privada e servidores públicos.

3 REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS

3.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Os servidores públicos, a par de seus deveres para com a Administração Pública, têm, também, direitos e vantagens.

O mestre Hely Lopes MEIRELLES, no seu **Direito Administrativo Brasileiro** (16. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991. p. 389), explicita:

> Os **deveres** e **direitos dos servidores** estão detalhadamente estabelecidos na Constituição da República, a serem observados pelos estatutos das entidades estatais e de seus desmembramentos autárquicos e fundacionais. Na imposição desses **deveres** e na concessão desses **direitos**, a Administração deverá ter sempre presente o interesse coletivo na obtenção dos **serviços públicos**, lembrando-se de que - como o nome está indicado - são **serviços para o público**, e que seus agentes são **servidores públicos**, vale dizer, **servidores do público: public servants**, na expressão inglesa consagrada por Brandeis.

Do direito comparado, a lição de Jean RIVERO (**Droit Administratif**. Paris : Dalloz, 1960. p. 377-378):

> Les avantages accordés aux fonctionnaires présentent un lien direct avec la fonction: ils sont destinés à en permettre l'exercice; ils ne sont pas la contre-partie des obligations des agents, mais de moyens destinés à en rendre l'accomplissement possible; cette analyse suffit à rendre compte de la **protection juridique** due par l'Etat aux fonctionnaires. En ce qui concerne les **avantages matériels**, toutefois, et surtout le **traitement**, les fonctionnaires sont moins sensibles à cet aspect des choses qu'à une considération plus pratique: pour eux, la fonction publique est, du point de vue économique, un métier, qui doit leur procurer des moyens d'existence suffisants pour les attirer et les retenir. En réalité, les deux points de vue ne sont pas contradictoires: la valeur et l'indépendance d'un corps de fonctionnaires sont nécessairement liées aux avantages faits à ses membres; quels que soient l'intérêt intrinsèque de certaines fonctions, et, pour les meilleurs l'attrait du

> service de la collectivité, ils ne sauraient suffire à assurer le recrutement de la fonction publique si les situations matérielles qu'elle offre étaient trop inférieures à celles des carrières privées.
>
> D'où l'importance pratique du problème des avantages matériels, et notamment du traitement.

A doutrina sempre distinguiu os termos "vencimentos", "vencimento" e "remuneração".

A propósito, aproveita-se a lição de José Afonso da SILVA, no seu **Curso de Direito Constitucional Positivo** (6. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1990, p. 571-572):

> Os termos **vencimento** (no singular), **vencimentos** (no plural) e **remuneração** dos servidores públicos não são sinônimos. **Vencimento**, no singular, é a retribuição devida ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, emprego ou função, correspondente ao símbolo ou ao nível e grau de progressão funcional ou ao padrão, fixado em lei. Nesse sentido, a palavra não é empregada uma só vez na Constituição. **Vencimentos**, no plural, consiste no **vencimento** (retribuição correspondente ao símbolo ou ao nível ou ao padrão fixado em lei) acrescido das vantagens **pecuniárias** fixas. Nesse sentido, o termo é empregado em vários dispositivos constitucionais. **Remuneração** sempre significou, no serviço público, uma retribuição composta de uma parte fixa (geralmente no valor de dois terços do padrão do cargo, emprego ou função) e outra variável, em função da produtividade (quotas partes de multas) ou outra circunstância. É tipo de retribuição aplicada a certos servidores do fisco (os fiscais) que, além de vencimentos (padrão mais adicionais etc.), tinham ou têm também o direito de receber **quotas** partes de multas por eles aplicadas. Hoje se emprega o termo **remuneração** quando se quer abranger todos os valores, em pecúnia ou não, que o servidor percebe mensalmente em retribuição de seu trabalho. Envolve, portanto, **vencimentos**, no plural, e mais quotas e outras vantagens variáveis em função da produtividade ou outro critério. Assim, a palavra **remuneração** é empregada em sentido genérico para abranger todo tipo de retribuição do servidor público, com o que também envolve o seu sentido mais específico lembrado acima. Então, o termo **remuneração** pode ser empregado, e não raro está empregado, no sentido de **vencimentos**, mas este não é empregado em lugar de remuneração. Assim é que, em face da Constituição, é lícito dizer que o servidor tem direito a uma remuneração mensal pelo seu trabalho, que pode ser simplesmente os **vencimentos** (vencimentos mais vantagens) ou a remuneração em sentido próprio: vencimentos (ou parte destes) acrescidos de quotas variáveis segundo critério legal; p. ex., vencimentos e gratificação pelo comparecimento a reuniões de conselho, comissão etc.

Vencimento, no singular, é a retribuição devida ao servidor pelo efetivo exercício do cargo e corresponde ao padrão fixado em lei.

O termo no plural, vencimentos, engloba a retribuição correspondente ao padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias fixas auferidas pelo servidor.

Remuneração é a somatória de todas as vantagens percebidas pelo servidor, sejam fixas ou variáveis.

As vantagens variáveis são deferidas, também, em virtude de lei, em face do princípio da legalidade, a determinadas categorias, por exemplo, em função da arrecadação fiscal, mas não são vantagens comuns.

Para efeitos constitucionais, contudo, vencimentos, no plural, e remuneração se equivalem.

A Lei 8.112, de 11-12-90, atualmente disciplina a questão:

> Art. 40. Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei.
>
> Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

Doutro turno, a natureza jurídica dos vencimentos sempre foi objeto de debate na doutrina, considerando-se ora renda alimentar, ora contraprestação de serviço prestado.

Mário MASAGÃO, no seu **Curso de Direito Administrativo.** (3. ed. São Paulo : Max Limonad, [s.d.]. p. 219), reconhecia:

> A circunstância de ser o estipêndio contraprestação de serviços não impede que a lei lhe reconheça caráter alimentar, como faz em relação aos salários em geral.

Para Oswaldo A. Bandeira de MELLO, em **Princípios Gerais de Direito Administrativo** (Rio de Janeiro : Forense, 1969. v. 2, p. 414):

> Realmente, o estipêndio é contraprestação de serviço. Mas, se lhe deve, também, emprestar caráter alimentar, e não só a ele, como ao salário dos empregados privados, em virtude de objetivar a garantia de sua subsistência e de sua família.

Jean RIVERO, no seu **Droit Administratif** (p. 379), adverte que

> On serait tenté de voir dans le traitement, le salaire payé par l'administration au fonctionnaire en contrepartie de son travail. Cette analyse, exacte au point de vue économique, et conforme à la psychologie du fonctionnaire, n'est pas acceptée par le droit administratif: le traitement est un élément du statut de l'agent, de nature réglementaire, destiné à lui procurer la liberté matérielle nécessaire à l'exercice de la fonction.

E acrescenta (p. 379-380):

> - Le traitement est fixé, de façon générale et impersonnelle, pour chaque grade et chaque échelon, sans possibilité de modification individuelle.
>
> - Comme tous les éléments du statut, il peut être modifié pour l'avenir.
>
> - Il est partiellement insaisissable, afin de garantir au fonctionnaire la sécurité dont il a besoin.
>
> - Pour la même raison, il est dû même en cas de maladie empêchant l'exercice de la fonction: c'est seulement au bout d'un temps assez long que le congé de maladie entraîne la réduction, puis la perte du traitement, qui peut alors, si la maladie empêche définitivement la reprise du service, être remplacé, dans certaines conditions, par une pension d'invalidité.
>
> Toutefois, le traitement présente, avec le salaire, un trait commun: il n'est dû, en règle générale, qu'**après service fait**, en pratique à la fin de chaque mois; l'exécution du service confère au fonctionnaire un droit subjectif: il devient créancier de l'Etat pour son traitement, au tarif en vigueur durant la période considerée.

É oportuno o entendimento esposado por Gaston JÈZE, em **Principios Generales del Derecho Administrativo** (traducción por Julio N. San Millán Almagro. Buenos Aires : Depalma, 1949. p. 379-380):

> En las democracías electivas modernas, la burocracía desempeña una función fundamental. Asegura al **celo**, la **probidad** en el desempeño de los servicios públicos y, más aún, el **tecnicismo**, tratándose de funcionarios de carrera.
>
> Debe predominar siempre el interés general. El funcionario existe para la función y no la función para el funcionario. Cualquiera puede tener acceso a todas las funciones públicas, cualesquiera que sean, si es digno de ellas. Debe resolverse en favor del interés general cualquier conflicto que se suscite entre este interés y los intereses particulares de los funcionarios. No obstante, deben evitarse esos conflictos, en la medida de lo posible, mediante una organización equitativa y liberal.
>
> [...]
>
> Las ventajas personales derivadas de la función deben considerarse como elemento esencial de su organización; tales ventajas existen no como medidas **en favor de los funcionarios** sino en interés del buen funcionamiento de los servicios públicos. Es la idea dominante.

E continua o renomado professor (p. 381-382):

> Las ventajas personales derivadas de una función - de cualquier naturaleza que sean - están establecidas por las leyes y reglamentos relativos a la organización de cada uno de los servicios públicos. Son un elemento esencial de esta organización. No se han establecido en consideración a una persona determinada, para cada agente público al ingresar al servicio, sino **objetivamente**, teniendo en cuenta el buen funcionamiento del servicio, de la función y, en consecuencia, tienen en vista a todos los agentes públicos, titulares, **presentes** y **futuros**, de determinada función. Es un **status**, una situación jurídica **objetiva, general**, e **impersonal, legal** y **reglamentaria** en el sentido técnico de esas expresiones. No se trata de una situación jurídica **individual** creada para cada agente en el acto de designación.

Com efeito, a atribuição de vantagens aos servidores não é concessão graciosa do legislador, mas decorre do exercício da função pública.

Pode-se dizer também que os direitos e vantagens dos servidores públicos são uma questão de direito positivo.

3.2 REMUNERAÇÃO NO TEXTO CONSTITUCIONAL

A Constituição de 1988, em matéria de remuneração dos servidores públicos, em vários dispositivos, estatuiu:

CF, art. 37, inciso X

> a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data.

Aqui se trata de **revisão geral**, o que não impede, contudo, que se façam revisões específicas no intuito de alterar a situação remuneratória de específicas ou de determinadas categorias profissionais, de corrigir distorções, reduzir tabelas, reavaliar a qualquer tempo os vencimentos reais de carreiras ou cargos específicos; enfim cumprir o mandamento contido no art. 39, § 1º, da Constituição Federal e com observância, ainda, do seu art. 37, XII e XIII.

Adílson Abreu DALLARI, em **Regime Constitucional dos Servidores Públicos** (2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1990. p. 58), leciona que:

> Por "revisão geral" deve ser entendido apenas o reajuste decorrente da perda do valor aquisitivo da moeda, que atinge a todos os servidores indistintamente.

A administração não está proibida de proceder a revisões parciais, ou seja, de alterar a situação remuneratória de específicas ou determinadas categorias profissionais, seja para corrigir injustiças, seja para proceder a uma melhor adequação ao mercado de trabalho, seja para dar um tratamento mais consentâneo com uma nova estruturação da carreira, inclusive mediante a criação de estímulos à evolução funcional.

Não é determinação constitucional que todos os reajustes ou aumentos reais de remuneração sejam feitos sempre na mesma data e com os mesmos índices para todos os servidores. Isso deverá ser assim apenas quando se tratar de revisão geral.

Também vem a talho o ensinamento do mestre Hely Lopes MEIRELLES (p. 394-395):

Há duas espécies de **aumento de vencimentos: uma genérica,** provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar **aumento impróprio,** por se tratar na verdade de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra **específica,** geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo. A segunda espécie ocorre através das chamadas **reestruturações,** pelas quais se corrigem as distorções existentes no serviço público, tendo em vista a valorização profissional observada no setor empresarial, para que a Administração não fique impossibilitada de satisfazer as suas necessidades de pessoal. A fim de facilitar a ação do Poder Público e evitar a descaracterização das reestruturações, anteriormente transformadas em verdadeiros aumentos gerais, pela reação em cadeia que provocavam relativamente aos vencimentos de cargos não abrangidos diretamente pela lei reestruturadora, foi que as Constituições desde 1967 passaram a proibir a "vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público", ressalvado o direito de paridade previsto nos arts. 37, XII, e 39, parágrafo 1º (Const. Rep., art. 37, XIII).

CF, art. 37, inciso 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 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;

O legislador constituinte determinou ao legislador ordinário que em cada esfera de governo estabelecesse os limites máximos de remuneração, fixando desde logo a remuneração referencial, a remuneração a ser tomada como paradigma.

Deve ser entendida aqui a remuneração total, fixada em lei, excluídas as vantagens pessoais.

A Lei 8.112/90 destaca:

> Art. 43. Nenhum servidor poderá perceber, mensalmente, a título de remuneração, importância superior à soma dos valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, no âmbito dos respectivos Poderes, pelos Ministros de Estado, por membros do Congresso Nacional e Ministros do Supremo Tribunal Federal.

O Supremo Tribunal Federal já esboçou entendimento, consubstanciado na Mensagem nº 2 do Presidente do STF ao Congresso Nacional, de 1-12-88, no sentido de que o limite máximo de remuneração deve ser estendido aos demais Poderes. Na ocasião o Congresso, através do Decreto Legislativo 72/88, havia elevado os subsídios dos seus membros. E uma vez elevada a remuneração teto de um Poder, cabe aos outros Poderes pleitear remuneração que guarde correspondência entre si.

CF, art. 37, inciso XII

> os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo.

A Constituição tratou de fixar como paradigma os vencimentos do Poder Executivo.

E este referencial é necessário para cumprir o disposto no art. 39, § 1º, da própria Constituição.

Entretanto, como é sabido, os servidores do Poder Legislativo e do Poder Judiciário percebem vencimentos em muito superiores aos do Poder Executivo, o que dificultará sobremaneira a observância desse preceito constitucional.

Ademais, já na vigência da Constituição de 67/69, dispositivo similar nunca foi obedecido (art. 98).

De outra parte, o dispositivo em apreço esbarra na autonomia conferida aos Poderes Legislativo e Judiciário para fixar seus próprios salários (art. 51, IV, art. 52, XIII, e art. 96, II, "b" da CF).

CF, art. 37, inciso 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;

Este preceito já continha a Constituição de 1967/69 e por ele se proíbe que a remuneração de uma categoria fique vinculada a outra ou equiparada, de forma que havendo alteração de uma isso não acarrete automaticamente a alteração de outra. É o chamado "efeito cascata", que criou os denominados "marajás". É, também, a vedação à equiparação salarial.

CF, art. 37, inciso XV

> os vencimentos dos servidores públicos, civis e militares, são irredutíveis e a remuneração observará o que dispõem os arts. 37, XI, XII, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Os vencimentos, aí entendidos o vencimento e as gratificações, porque a Constituição fala em **vencimentos** e não em vencimento no singular, são irredutíveis, com as ressalvas da própria Constituição. Assim define a Lei 8.112/90, no seu art. 41, § 3º:

> Art. 41.
> § 3º. O vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens de caráter permanente, é irredutível.

Ressalte-se que a irredutibilidade de vencimentos, que era garantia exclusiva dos magistrados, no sistema constitucional anterior, agora é estendida a todos os servidores.

Neste sentido a lição de Adilson Abreu DALLARI (**Regime Constitucional dos Servidores Públicos**, p. 63):

> Depois de tantas cautelas, limitações, vedações e impedimentos, finalmente, no inciso XV, do art. 37, a Constituição estabelece uma garantia: a da irredutibilidade da remuneração. Evidentemente tal irredutibilidade é jurídica e não de fato. Ela só vale quando a remuneração for legitimamente estabelecida, com observância dos limites pertinentes.
>
> Da mesma forma, a irredutibilidade, tal como está posta, não protege o servidor contra a desvalorização da moeda. Em tais casos, conforme previsto no inciso X, deverão ser levadas a efeito as revisões gerais, por meio de lei (por força do princípio da legalidade) e de acordo com índices comportados pelos limites máximos de despesas globais com pessoal.

CF, art. 37, inciso XIV

> os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento:

Também pretende o preceito constitucional evitar novamente o renascimento dos "marajás", vedando a computação de

acréscimos pecuniários percebidos por servidor público de forma cumulativa.

A Lei 8.112/90 prescreve:

> Art. 49. Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens:
>
> I - indenizações;
> II - gratificações;
> III - adicionais.
>
> § 1º. As indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito.
>
> § 2º. As gratificações e os adicionais incorporam-se ao vencimento ou provento, nos casos e condições indicados em lei.
>
> Art. 50. As vantagens pecuniárias não serão computadas, nem acumuladas, para efeito de concessão de quaisquer outros acréscimos pecuniários ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento.

CF, art. 39

> § 1º - A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.
>
> § 2º - Aplica-se a esses servidores o disposto no art. 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX.

CF, art. 7º

> São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
>
> [...]
>
> IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

A Constituição, quando quis estender dispositivos dos direitos sociais aos servidores públicos, expressamente os elencou. Todavia melhor teria andado se os tivesse disciplinado na própria seção destinada aos servidores públicos; assim teria evitado problemas de interpretação, notadamente quando no corpo do inciso se refere a acordos e convenções coletivas ou coisa do gênero.

Como primeiro direito social reconhecido aos servidores públicos tem-se o salário fixado em lei, capaz de garantir o atendimento das necessidades básicas. Isto significa que nenhum cargo público terá vencimento inferior ao salário mínimo. Toda vez que o salário mínimo sofrer alteração, esta alteração será transposta à tabela de vencimentos do Serviço Público.

CF, art. 7º, inciso VI

> VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;

Aqui já surge o primeiro problema: **convenção ou acordo coletivo.**

A Constituinte não precisava repetir este inciso, porque no art. 37, XV, especificamente disciplina o assunto.

É bom esclarecer que no Serviço Público Federal há a impossibilidade de reconhecimento de acordos e convenções coletivas de trabalho (art. 7º, XXVI, da Constituição Federal), a uma, porque o art. 39, § 2º, não incluiu entre os direitos aplicáveis aos servidores o art. 7º, XXVI; a duas, porque a

remuneração dos servidores públicos é totalmente dependente de lei (art. 61, § 1º, II, a), e, a três, porque há um limite constitucional imposto no tocante à despesa de pessoal.

Isto quer dizer que qualquer acordo firmado entre os servidores e a Administração Pública é nulo de pleno direito, podendo valer apenas como protocolo de intenções para futuro ato legal, sem possibilidade, entretanto, de auto-aplicabilidade.

É oportuno salientar que a Lei 8.112/90 previu no art. 240, letra "d", a possibilidade de negociação coletiva para os servidores públicos.

Contudo o Presidente da República vetou o referido dispositivo, nos seguintes termos (**DOU** de 12-12-90, Seção I, p. 23947-23948):

> As alíneas d e e do art. 240 são inconstitucionais, porque contrariam o art. 112 da Constituição, que delimita a competência da Justiça do Trabalho, e o disposto nas alíneas a e c do inciso II, do parágrafo 1º do art. 61 da Carta, que colocam sob reserva legal, a partir de iniciativa privativa do Presidente da República, a regulação dos direitos e a definição da remuneração dos servidores públicos.
>
> Não pode, por conseguinte, a Administração Pública, adstrita que está ao princípio da legalidade (C.F., art. 37, caput), transigir judicialmente sobre matérias reservadas à lei.
>
> Ao referir-se a trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta, o art. 114 da Carta Magna alcançou, apenas, as situações decorrentes de contrato de trabalho, onde há empregadores e empregados sujeitos a relação contratual, e não as que decorrem de relação legal, qual seja o regime estatutário, ora instituído, em obediência ao comando expresso do art. 38 da Constituição, que se refere a servidores - e não a empregados - da Administração Pública direta, das autarquias e das fundações. Os servidores têm, no texto constitucional, tratamento distinto do dado aos trabalhadores empregados, tanto que a eles o parágrafo 2º do art. 39 da Lei Maior assegura apenas alguns dos direitos garantidos aos trabalhadores urbanos e rurais pelo art. 7º.
>
> Mas, entre os direitos garantidos por aquele parágrafo não está, por exemplo, o do reconhecimento das convenções e acordos coleti-

> vos de trabalho (art. 7º, XXVI), e não está porque as normas regentes das relações estatutárias, inclusive as cláusulas remuneratórias, estão estritamente subordinadas ao princípio da reserva legal.
>
> Note-se que a própria competência do Presidente da República para propor alterações da remuneração dos servidores públicos é constitucionalmente vinculada, porquanto sujeita à disponibilidade orçamentária e limitada pela realização das receitas correntes (C.F., art. 169, ADCT, art. 38).

Entretanto o Congresso, lamentavelmente, derrubou o veto; tendo então o Procurador Geral da República ajuizado ação direta de inconstitucionalidade e o Egrégio Supremo Tribunal Federal deferido, liminarmente, a suspensão da aplicabilidade do dispositivo que encerra o reconhecimento de convenções coletivas de trabalho aos servidores públicos, como se vê da publicação no Diário da Justiça da União de 02-08-91, Seção I, p. 9.910:

> ADIn 492-1 - DF (Medida Liminar).
> Rel. Min. Carlos Velloso. Reqte.: Procurador Geral da República.
> Rqdo.: Congresso Nacional.
> Decisão: Por votação unânime, o Tribunal deferiu a medida cautelar de suspensão da alínea "d" do art. 240 da Lei nº 8.112/90, publicada no D.O. de 19.04.1991. E, por maioria, deferiu-a em parte, para suspender na alínea "e" do art. 240 do mesmo diploma legal, as expressões "e coletivamente", vencidos os Ministros Relator e Ilmar Galvão, que a deferiam em maior extensão, ou seja, para suspender toda a alínea e do Ministro Marco Aurélio que a indeferia. Votou o Presidente. Plenário, 01.07.91.

CF, art. 7º, inciso VII

> garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;

Este dispositivo mereceria disciplinamento na própria seção dos Servidores Públicos Civis, porque não há no Serviço Público Federal remuneração variável.

A remuneração do servidor público é constituída pelo vencimento acrescido das vantagens permanentes estabelecidas em lei.

Com efeito, toda remuneração é prevista em lei; raras são as categorias funcionais que têm gratificações variáveis (agentes de arrecadação fiscal, cuja gratificação se vincula ao montante dos tributos, multa, dívida ativa, arrecadados).

Assim, melhor teria sido, simplesmente, apenas assegurar, como limite inicial de cada categoria funcional, a garantia do percebimento do salário mínimo.

A Lei 8.112/90 estabeleceu:

> Art. 4º. É proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos.
>
> [...]
>
> Art. 40.
> Parágrafo único. Nenhum servidor receberá, a título de vencimento, importância inferior ao salário mínimo.

CF, art. 7º, inciso VIII

> décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

Todos os servidores civis têm direito à percepção do décimo terceiro salário, equivalente à remuneração devida em dezembro.

Referida gratificação vem explicitada, sob o título de gratificação natalina, na Lei 8.112/90, nos seguintes termos:

> Art. 63. A gratificação natalina corresponde a 1/12 (um doze avos) da remuneração a que o servidor fizer jus no mês de dezembro, por mês de exercício do respectivo ano.

Art. 64. A gratificação será paga até o dia 20 (vinte) do mês de dezembro de cada ano.

Art. 65. O servidor exonerado perceberá sua gratificação natalina, proporcionalmente aos meses de exercício, calculada sobre a remuneração do mês da exoneração.

Art. 66. A gratificação natalina não será considerada para cálculo de qualquer vantagem pecuniária.

CF, art. 7º, inciso IX

remuneração do trabalho noturno superior à do diurno.

Este dispositivo está disciplinado no art. 75 da Lei 8.112/90:

Art. 75. O serviço noturno, prestado em horário compreendido entre 22 (vinte e duas) horas de um dia e 5 (cinco) horas do dia seguinte, terá o valor-hora acrescido de 25% (vinte e cinco por cento), computando-se cada hora como cinqüenta e dois minutos e trinta segundos.

Parágrafo único. Em se tratando de serviço extraordinário, o acréscimo de que trata este artigo incidirá sobre a remuneração prevista no art. 73.

CF, art. 7º, inciso XII

XII - salário-família para os seus dependentes;

O salário-família está inserido no Plano de Seguridade Social do Servidor Público (arts. 183, 184 e 185 da Lei 8.112/90) e é devido ao servidor ativo ou ao inativo, por dependente econômico (arts. 197 a 201 da Lei 8.112/90).

CF, art. 7º, inciso XVI

remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinqüenta por cento à do normal;

O serviço extraordinário (arts. 73 e 74 da Lei 8.112/90) somente será permitido para atender a situações excepcionais e temporárias, respeitado o limite máximo de duas horas por jornada.

O Decreto nº 92.001, de 28-11-85, já estabelecia que o serviço extraordinário nos órgãos da Administração Federal Direta e Autárquica somente seria autorizado nos casos de comprovada urgência e necessidade inadiável e, ainda, condicionava a autorização para prestação de serviço extraordinário (cuja competência é do órgão de pessoal) à homologação da autoridade imediatamente superior.

CF, art. 7º, inciso XXIII

> adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;

Referidos adicionais têm um disciplinamento próprio no Serviço Público, não se aplicando aos servidores públicos o disposto na legislação específica dos empregados da iniciativa privada.

Tratava do assunto a Lei 7.923, de 12-12-89, e atualmente rege a matéria a Lei 8.270, de 17-12-91 (art. 12).

CF, art. 7º, inciso XXX

> proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

Como na Administração Pública vige o princípio da impessoalidade (art. 37 da Constituição Federal) e a remuneração do servidor público obedece ao princípio da legalidade, resta despicienda a referência a este dispositivo. Pode-se dizer que no Serviço Público a discriminação referida não encontra lugar.

Ademais, o art. 37, I, da Constituição Federal prevê o acesso aos cargos, empregos e funções públicas a todos os brasileiros, exigindo, apenas, que preencham os requisitos legais.

CF, art. 40

> § 4º. Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.
>
> § 5º. O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.

A aposentadoria do servidor público civil, e o benefício da pensão fazem parte do Plano de Seguridade Social do servidor, sendo disciplinados nos arts. 186 a 195 e 215 a 225 do novo Estatuto (Lei 8.112/90).

Ressalte-se, ainda, que é a própria Constituição que fixa as formas de aposentadoria: por invalidez, compulsória e voluntária (art. 40).

E a revisão dos proventos dar-se-á toda vez que houver modificação na situação funcional dos servidores em atividade.

De outra parte, a Constituição Federal também determinou:

CF, ADCT, art. 20

> Dentro de cento e oitenta dias, proceder-se-á à revisão dos direitos dos servidores públicos inativos e pensionistas e à atualização dos proventos e pensões a eles devidos, a fim de ajustá-los ao disposto na Constituição.

CF, art. 61

> § 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
>
> [...].
>
> II - disponham sobre:
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração.

O aumento da remuneração (vencimentos mais gratificações) do servidor público federal exige lei de iniciativa privativa do Presidente da República. Isto significa que qualquer projeto oriundo do Poder Legislativo, ainda que sancionado e promulgado pelo Presidente da República, é inconstitucional.

Hely Lopes MEIRELLES (p. 393) enfatiza:

> O **aumento de vencimentos** - padrão e vantagens - dos servidores públicos depende de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo (Const. Rep., art. 61, parágrafo 1º, II, a). É uma restrição fundada na harmonia dos Poderes e no reconhecimento de que só o Executivo está em condições de saber quando, e em que limites, pode majorar a retribuição de seus servidores.

CF, art. 62

> Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.
>
> Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

Em matéria de remuneração do servidor público, o Presidente da República pode editar medidas provisórias. O que tem sido feito com freqüência.

No caso de ser rejeitada a medida provisória, cabe ao Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas, como aconteceu com o Decreto Legislativo nº 166, de 1991 (**DOU** de 01-07-91, p. 12670), que manteve os efeitos financeiros decorrentes da aplicação da Medida Provisória nº 296, de 29 de maio de 1991, incidente sobre as folhas de pagamento dos servidores civis e militares da União, referentes aos meses de maio e junho de 1991.

CF, art. 169

> A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
>
> Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:
>
> I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

> II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

CF, ADCT, art. 38

> Até a promulgação da lei complementar referida no art. 169, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes.
>
> Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando a respectiva despesa de pessoal exceder o limite previsto neste artigo, deverão retornar àquele limite, reduzindo o percentual excedente à razão de um quinto por ano.

Os limites referentes à despesa com pessoal ativo e inativo devem ser estabelecidos em lei complementar e, enquanto referida lei não é editada, a despesa com pessoal não pode exceder a 65 por cento do valor das receitas correntes.

Assim, a remuneração do servidor público está adstrita às possibilidades da Administração, e, em caso de a despesa exceder o limite fixado, o excesso deve ser reduzido à razão de um quinto por ano até alcançar a normalidade prevista.

Isso não significa que haverá redução nominal dos vencimentos, mas limitação real. A regra é a mesma da imposta pelo art. 37, XI, da Constituição Federal, que limita a remuneração do servidor à de ministro de Estado. Por exemplo, a remuneração do servidor é de Cr$ 20 milhões e a de ministro é de Cr$ 15 milhões.Por força da limitação, o servidor só receberá Cr$15 milhões.

A Constituição de 1967/69 contemplava regra semelhante no tocante aos servidores inativos (art. 102, § 2º).

Na atual, além do limite-teto estabelecido pela remuneração de Ministro de Estado, há a limitação, até o advento de

lei complementar, de 65 por cento do valor das respectivas receitas correntes.

Incidindo a norma constitucional, não pode ser alegado direito adquirido.

CF, ADCT, 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.

A própria Constituição tratou, expressamente, no ADCT, de assegurar o cumprimento de seus preceitos, ao reduzir a remuneração do servidor que estivesse em desacordo com os limites estipulados.

Assim, lícita é toda redução de vencimentos ou proventos que contrariem os dispositivos constitucionais relativos à remuneração do servidor público.

4 ISONOMIA DE VENCIMENTOS

A Constituição Federal prevê, no seu art. 39:

> § 1º. A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

Note-se que o princípio da isonomia já vem consagrado no art. 5º **caput** e inciso I, da Constituição Federal, referente aos direitos e deveres individuais e coletivos, como princípio geral, e particularizado no art. 39, § 1º.

Com a edição do regime único dos servidores públicos, Lei 8.112/90, em cumprimento ao contido no art. 39, **caput**, da Constituição Federal, eventuais dúvidas sobre o alcance da isonomia do parágrafo 1º do art. 39 estão dissipadas, pois o parágrafo só prevê a isonomia de vencimentos aos servidores da administração direta.

Entretanto esta interpretação restritiva não se justifica, devendo referida isonomia abranger todos os servidores das pessoas jurídicas de direito público. A exegese que se extrai do parágrafo 1º do art. 39 é que o mesmo quis subtrair de sua abrangência somente sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações de direito privado.

A isonomia de vencimentos prevista no parágrafo 1º do art. 39 comporta quatro requisitos:

1º - depende de lei ordinária;

2º - é necessário que se trate de cargos de atribuições iguais ou de cargos assemelhados;

3º - referidos cargos devem ser do mesmo Poder ou assemelhados entre servidores dos três Poderes;

4º - excluem-se do tratamento isonômico as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

Da análise do primeiro requisito se depreende que o dispositivo não é auto-aplicável, porque diz a Constituição "a lei assegurará". Isto também significa que sem lei expressa não é possível a concessão da dita isonomia.

A Lei 8.112/90, ao dispor no art. 41:

> § 4º. É assegurada a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder, ou entre servidores dos três Poderes, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

apenas repetiu o comando constitucional; ela não tem o condão de estabelecer a propalada isonomia. Esta depende de lei específica e lei de iniciativa privativa do Presidente da República.

O segundo requisito diz respeito a **cargos** e não a atribuições, pois expressa a Constituição "cargos de atribuições iguais ou assemelhados" e não a "cargos de atribuições iguais ou assemelhadas".

Isto significa que o legislador, para assegurar a isonomia de vencimentos, deve identificar os **cargos** de atribuições iguais ou tornar assemelhados os **cargos**.

É bom salientar que não deve o legislador, ao **assemelhar os cargos**, ser arbitrário.

A assemelhação diz respeito aos diversos Poderes. Exemplo, assessor do Poder Executivo, assessor do Poder Legislativo.

Sublinhe-se, ainda, que a Lei 8.112/90, ao se referir à isonomia de vencimentos (art. 41, § 4º), falou, equivocadamente, em cargos de atribuições iguais ou **assemelhadas**, quando a Constituição expressa cargos de atribuições iguais ou **assemelhados**.

O terceiro requisito se refere à abrangência da norma, isto é, a isonomia de vencimentos alcança não só os servidores do Poder Executivo, mas também os servidores do Poder Legislativo e do Judiciário.

E, neste particular, a isonomia deve observar os incisos XI e XII, do art. 37, que se referem aos tetos máximos de remuneração em cada esfera e ainda à impossibilidade de os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário serem superiores aos do Poder Executivo.

E o quarto requisito excepciona da isonomia as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local do trabalho (gratificação de representação de gabinete, gratificação de localidade, adicional por tempo de serviço, atividades de fiscalização e outras definidas em lei).

Assim, a lei que assegurará a isonomia será uma lei própria, que deverá preencher todos os quatro requisitos.

Ainda é de observar que o legislador encontrará limite de atuação no contido no art. 37, XIII, da Constituição Federal.

A propósito do tema, ensina Hely Lopes MEIRELLES (**Direito Administrativo Brasileiro.** 16. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991. p. 394):

> O que a Constituição assegura é a **igualdade jurídica,** ou seja, tratamento igual, aos especificamente iguais perante a lei. A igualdade genérica dos servidores públicos não os equipara em direitos e deveres, e, por isso mesmo, não os iguala em vencimentos e vantagens. Genericamente todos os servidores são iguais, mas pode haver diferenças específicas de função, de tempo de serviço, de condições de trabalho, de habilitação profissional e outras mais, que desigualem os genericamente iguais. Se assim não fosse, ficaria a Administração obrigada a dar os mesmos vencimentos e vantagens aos portadores de iguais títulos de habilitação, aos que desempenham o mesmo ofício, aos que realizam o mesmo serviço, embora em cargos diferentes ou em circunstâncias diversas. Todavia, não é assim, porque cada servidor ou classe de servidor pode exercer as mesmas funções (v.g., de médico, engenheiro, escriturário, porteiro, etc.) em condições funcionais ou pessoais distintas, fazendo jus a retribuições diferentes, sem ofensa ao princípio isonômico. Até mesmo a organização da carreira com escalonamento de classes para acesso sucessivo, com gradação crescente dos vencimentos, importa diferençar os servidores, sem os desigualar perante a lei. É uma contingência da hierarquia e da seleção de valores humanos na escala dos servidores públicos.

Por conseguinte, a isonomia propalada pela Constituição Federal não é absoluta, mas decorrente de lei ordinária, e lei ordinária que deverá observar os requisitos elencados no art. 39, § 1º; não havendo ofensa ao princípio da isonomia quando a lei trata de modo diverso situações diferentes.

A igualdade consagrada é sempre **perante a lei.**

5 POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS

5.1 SÚMULA 339

A aplicação do princípio da isonomia encontra campo fértil perante os Tribunais nas questões que envolvem a remuneração dos servidores públicos.

O Egrégio Supremo Tribunal Federal sumulou a matéria (Súmula 339), tendo como referência o art. 36, parágrafos 1º e 2º, da Constituição de 1946, correspondente ao art. 6º, parágrafo único, da Constituição de 1967 e os seguintes acórdãos, citados por Jardel NORONHA e Odálea MARTINS, no livro **Referência da Súmula do Supremo Tribunal Federal** (Brasília : 1969. v. 17, p. 98-123):

a) Recurso Extraordinário nº 40.914 - Distrito Federal - data do julgamento 17-12-59 - Aybire Barreto e Outros v. IAPI.

> **Ementa** - Os funcionários autárquicos não estão equiparados, para todos os efeitos, aos funcionários públicos, nem recebem pelos cofres da União. Não está na órbita do judiciário fazer equiparação dessa natureza.

A ação foi proposta contra o IAPI por funcionários, visando à reestruturação de cargos que exerciam, em funções correspondentes no serviço público da União. A 1ª turma do STF, por maioria de votos, não conheceu do recurso dos funcionários autárquicos.

b) Recurso Extraordinário 42.186 - Maranhão - data do julgamento 01-08-60 - Recorrente Estado do Maranhão, Recorridos Iná Araújo de Morais Rego e Outros.

Ementa - Conforme deflui do nosso sistema constitucional, o Poder Judiciário não pode, a pretexto algum, usurpar a função legislativa de aumentar vencimentos.

A ação visava à equiparação de vencimentos dos professores efetivos e interinos com exercício no Colégio Estadual, na Escola Normal e no Ginásio Feminino da Escola Normal com os vencimentos dos professores catedráticos dos mesmos estabelecimentos.

A 1ª turma do STF, por unanimidade, deu provimento ao recurso interposto pelo Estado do Maranhão.

Do voto do Ministro Nélson Hungria se extrai:

> Conforme deflui do nosso sistema constitucional e tem sido reiteradamente acentuado pela jurisprudência, inclusive a desta Suprema Côrte, o poder judiciário não pode, a pretexto algum, usurpar a função legislativa de aumentar vencimentos. Se há injustiça na desigualdade de vencimentos em tal ou qual quadro de funcionários, sòmente a lei pode corrigi-la. O parágrafo 1º do art. 141 da Constituição Federal não tem o sentido ou extensão que lhe atribui o acórdão recorrido. Ademais, não teria cabimento no caso vertente o princípio da isonomia. Os recorridos não podem ter os seus vencimentos equiparados aos dos professôres catedráticos que só o puderam ser mediante concurso de provas e títulos. O contrário importaria, isso, sim, na intolerável desigualdade de tratar igualmente coisas desiguais. Longe de ser líquido e certo, é nenhum o direito dos recorridos.

c) Recurso Ordinário de Mandado de Segurança nº 9.122 - Paraná, data do julgamento 27-09-61 - recorrente Eolo Brambilla Pinto, recorrido Estado do Paraná.

Ementa - Não cabe ao Judiciário conceder reclassificação de cargos públicos para corrigir eventual injustiça do legislador.

A ação foi proposta por ocupante de cargo de Departamento, **padrão** I, da Tabela I, da parte Suplementar do Quadro Geral que pretendia equiparação de vencimentos, em virtude do disposto na Lei Estadual nº 4, de 1958, que atribuía vencimentos equivalentes aos dos promotores públicos de 4ª entrância aos atuais funcionários ocupantes do cargo de Diretor efetivo, **padrão** V do Quadro Geral, que tenham exercido ou exerçam o cargo de Diretor de Departamento, bem como os pertencentes à carreira de Auxiliar Técnico de Administração, classe U, que tenham, de igual, exercido direção de departamento, e que possuam mais de cinco anos de serviço público.

O Pleno do STF, por unanimidade, negou provimento ao recurso do funcionário recorrente.

Do voto do ministro Victor Nunes se observa:

> Pode parecer estranho o critério do legislador ordinário, o qual deu majoração de vencimentos a determinados servidores públicos, que exerceram transitòriamente o cargo de Diretor de Departamento, e recusou êsse benefício aos titulares efetivos dos mencionados cargos de Diretor de Departamento. Não compete, porém, ao Judiciário fazer reclassificação de cargos, por conta própria, para corrigir a eventual injustiça do legislador.

d) Recurso Extraordinário (Embargos) nº 41.794 - São Paulo - data do julgamento 02-06-61 - Embargantes Adalberto Vale Nogueira e Outros, Embargada Fazenda do Estado de São Paulo.

Ementa - Princípio da isonomia; sua inaplicabilidade à espécie **sub judice**. Identidade e diversidade de funções. Padrão de vencimentos. Embargos rejeitados.

O Pleno do STF, por unanimidade, rejeitou os embargos apresentados por Adalberto V. Nogueira e outros.

Do relatório apresentado pelo Ministro Ribeiro da Costa se extrai:

> [...], o colendo Tribunal de Alçada, o eminente Relator, em seu voto vitorioso, assim se expressou: "Não quis o legislador atribuir padrão uniforme de remuneração aos cargos de tesoureiro. Fixou um padrão mínimo e outros superiores, aos quais a todos assegura acesso pela ordem estrita da antiguidade (art. 10, da Lei nº 1.533, de 29 de dezembro de 1951). Obedeceu a um critério de distribuição, segundo o qual, a remuneração justa para a função em vista é a do menor padrão, enquanto que os padrões superiores representam acréscimo que os apelantes atingirão quando satisfeitos os requisitos legais. Não estando adstrito, por lei maior, fazê-lo de modo diferente, inexiste ilegalidade que legitime o contrôle jurisdicional. Mas, quando houvesse ilegalidade a que título fixaria o judiciário a uniformização de padrões? Se a criação de cargos e fixação de vencimentos compete à administração, estaria a ilegalidade na percepção menor, que os apelantes repelem, ou na maior, a que aspiram? O decreto judiciário só poderia impor a uniformização, mas nunca estabelecê-la por cima, porque aí invadiria a esfera da Administração a quem compete fixar a remuneração a que poderia entender de fazê-la por baixo, considerando o padrão menor a que pertence a maioria dos apelantes, a justa remuneração do cargo em que estão investidos. Os apelantes careciam da ação ajuizada.

Do voto do ministro Ribeiro da Costa (relator) tem-se:

> O Tribunal ouviu a brilhante sustentação desenvolvida pelo ilustre patrono dos embargantes, fundada, principalmente, no princípio da isonomia. Segundo pleiteiam, embora se trate de cargos que não estão pela lei assemelhados, relativamente à percepção de vencimentos, ou à fixação de vencimentos, ao de tesoureiro, pretendem êles ter vencimentos idênticos aos que percebem os tesoureiros. Seria caso de aplicar, segundo sustentam, o princípio de isonomia ou seja, da igualdade de todos perante a lei. Êste Tribunal, em matéria idêntica, tem recusado aplicação do princípio da isonomia para o fim de equiparar vencimentos. Sòmente tem concedido equiparação de vencimentos, quando a lei, expressamente, fixa vencimentos idênticos para funções idênticas e, por insustentável inter-

pretação administrativa, a autoridade competente nega a apostila dos títulos na correspondência daquilo que a lei determina. Então, o Supremo Tribunal Federal concede essa equiparação de vencimentos, pois fôra prevista em lei. Todavia, tem-se sempre sustentado, neste Tribunal, que, sob a invocação do princípio da isonomia, não cabe ao Poder Judiciário conceder equiparação de vencimentos. Esta tem sido a norma, norma invàriavelmente seguida pelo Tribunal.

e) Recurso Extraordinário nº 47.340 - Paraná - data do julgamento 19-09-61 - recorrente Estado do Paraná, recorrido Maurício Vieira Sibut.

Ementa - Funcionário público. Princípio da isonomia. Equiparação de vencimentos. Não a pode conceder o Judiciário senão nos casos expressos, previstos em lei. Diversidades de critérios na investidura dos mais diferentes cargos e funções afastam, por si só, a possibilidade de tal tratamento. Recurso Extraordinário provido.

A 2ª turma do STF, por unanimidade, deu provimento ao recurso interposto pelo Estado do Paraná.

O voto do Ministro Ribeiro da Costa expressa:

O dispositivo da lei local confere equiparação de vencimentos a servidores cujas categorias são expressamente discriminadas, assim como o respectivo padrão de vencimentos, a saber, - Diretor efetivo padrão "U", do Quadro Geral, que tenham exercido ou exerçam o cargo de Diretor de Departamento, bem como os pertencentes à carreira de Auxiliar Técnico de Administração classe "U" que tenham, de igual, exercido direção de Departamento e que possuam mais de 5 anos de serviço público, passam a perceber vencimentos equivalentes aos de Promotor Público de 4ª entrância.

O recorrido não se inclui em qualquer das categorias funcionais de que trata o dispositivo legal em apreço, de vez que é ocupante do cargo de Diretor de Departamento padrão "Y".

Tem-se por evidente a distorção do princípio da isonomia em que fundou o acórdão recorrido para justificar a assemelhação de vencimentos concedida pela Lei nº 4, de 1958, art. 1º, contrariando, assim, conceituação jurisprudencial incontendível, no sentido de que o Poder Judiciário não pode usurpar funções legislativas, corrigindo e substituindo determinações

legais. Sem dúvida, não cabe ao Poder Judiciário, transcendendo a área de sua atividade específica, atingir a dos demais Podêres, de que é instrumento de contrôle, vedando-se-lhe, pois, tomar-lhes o lugar ou substituir-lhes a iniciativa, para corrigir, ampliar ou eliminar dispositivos legais expressos, criar novos cargos ou aumentar vencimentos.

f) Recurso Extraordinário nº 46.948 - Paraná - data do julgamento 10-04-62, recorrente Estado do Paraná, Recorridos João Rodrigues e Silva e Outros.

Ementa - Não compete ao Judiciário fazer reclassificação de cargos, para corrigir eventual injustiça do legislador.

A 2ª turma do STF, por unanimidade, deu provimento ao recurso interposto pelo Estado do Paraná.

A ação visava, também, a equiparação prevista na Lei Estadual nº 04, de 1958, objeto do RMS 9.122, de 27-09-61, e do RE 47.340, de 19-09-61.

g) Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 9.611 - Rio Grande do Sul - data do julgamento 10-6-63 - recorrentes Silvio Palombini e Outros, recorrido Estado do Rio Grande do Sul.

Ementa - Benefício pecuniário concedido a determinados servidores do Rio Grande do Sul, e negado a outros, de acôrdo com a lei e o regulamento aplicáveis, mediante interpretação razoável.

O Pleno do STF, por unanimidade, negou provimento ao recurso.

Do Relatório e voto apresentados pelo Ministro Victor Nunes se observa:

A 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (fls 150), confirmando parcialmente a sentença, reconheceu, em favor de certo número de servidores estaduais, direito e aumento de vencimentos, de acôrdo com o art. 17, parágrafo 1º, da Lei Estadual nº 3.889-A, de 30-12-59, complementada pelo Decreto nº 11.940, de 24-12-1960. Considerou o acórdão que a lei é mal redigida, com aparente antinomia entre o parágrafo e o corpo do art. 17, mas o regulamento podia estender o benefício do artigo a servidores não incluídos no parágrafo, suprindo lacuna da lei, por inspiração da eqüidade. Ao aplicar a lei, o Tribunal fêz incidir o aumento de 36,6% sobre o vencimento básico do padrão, excluindo do cálculo gratificações de tempo de serviço e outras vantagens.

Entretanto, negou (fls. 156) o benefício a um grupo de servidores da Justiça, que percebem dos cofres públicos tão-sòmente gratificação de função (escrivães de órfãos, escrivães distritais, oficiais do registro civil). Talvez - disse o acórdão - tenham sido preteridos injustamente, mas não cabe ao Judiciário suprir a omissão da lei ou do regulamento.

Recorreram os impetrantes (fls. 162), pretendendo alguns que a percentagem acrescida seja calculada sobre o vencimento mais as vantagens; outros pleiteando o benefício que lhe fôra negado. Este último grupo argumenta com a Lei de Organização Judiciária (nº 3.904, de 12-1-60) e com o art. 5º da Lei de Introdução do Código Civil, que manda atenda o Juiz, na aplicação da lei, aos fins sociais a que se dirige e às exigências do bem comum.

[...].

Voto: "Nego provimento ao recurso. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul analisou detidamente a legislação invocada pelos recorrentes. Em relação aos servidores contemplados na lei e no regulamento, deu a êsses textos jurídicos interpretação razoável, que harmoniza o regulamento com a lei e a lei com a Constituição Estadual. Em relação ao último grupo, decidiu, acertadamente, que o Judiciário não podia arrogar-se o papel de legislador, sem a função regulamentar, para suprir as lacunas da lei e do regulamento.

A Súmula 339 do ESTF preceitua:

Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia.

Pela citação de todas as referências que originaram a Súmula 339 se deflui que o Poder Judiciário, representado pelo Supremo Tribunal Federal, não aceitava "criar lei", a pretexto de isonomia, para ampliar ou estender a terceiros benefícios ou privilégios autorizados pela lei somente a determinados destinatários.

Seguindo esse entendimento, ao Judiciário caberia desconstituir (seja em caráter incidental ou principal) tais benefícios, se inconstitucionais, quando provocados pela parte interessada, mas não ampliar o que a lei deferiu.

Em resumo, o Supremo editou a tese de constituir-se o Judiciário no legislador negativo.

É apropriada, também, a citação de acórdão do Tribunal de Alçada de São Paulo, proferido na vigência da Constituição de 1946, nos autos de apelação cível nº 55.131, São Paulo, apelantes Noêmia de Mello Franco e outros e apelada Fazenda do Estado (RT 346, agosto de 1964, p. 436-440):

> FUNCIONÁRIO PÚBLICO - Princípio de isonomia - Conceito - Inteligência do art. 141, § 1º, da Constituição Federal de 1946.
>
> A igualdade como garantia fundamental da lei básica não tem caráter absoluto, mas, ao revés é relativa. Tratam-se igualmente situações semelhantes e desigualmente situações dessemelhantes. A igualdade assegurada pelas Constituições não é uma igualdade de fato ou material, consistente numa parificação mecânica ou estandardização dos cidadãos. Consiste, na verdade, numa potencial paridade jurídica de todos os membros da coletividade estatal perante a lei.

E, na sentença reproduzida no acórdão, vê-se que:

> Transcende da órbita do contrôle jurisdicional dos atos administrativos ou legislativos do Estado a fixação de vencimentos do funcionário público quer por assemelhações quer por

> equiparação ou extensão. A regra em matéria de fixação de vencimentos ou sua modificação é a do padrão fixado em lei. O Judiciário aplica a lei, mas não legisla. 9. É verdade que ao Judiciário se reconhece o poder de examinar o conteúdo intrínseco da lei, posta em confronto com a lesão de direito individual (art. 141, § 4º, da Constituição Federal de 1946), declarando-a ofensiva do princípio igualitário (cf. nesse sentido: San-Tiago Dantas: "Igualdade perante a lei" e "due process of law" ("Rev. Forense", vol. 116, págs. 357/367; Seabra Fagundes, "O Contrôle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário", 2a. ed., pág. 247). Mas, ao Judiciário não é dado - segundo a célebre frase de Holmes - rever as concepções de Justiça do legislador. É copiosa a jurisprudência no sentido de que a equiparação de vencimentos quando justa, deve ser obtida mediante lei, e não com sentença judicial. Assim, porque falece ao Poder Judiciário competência constitucional para fixar vencimentos, como por igual não se insere entre as obrigações que lhe são cometidas a de consertar injustiças, mas tão-só, a de reprimir as infrações à lei (v. "Rev. Forense", vols. 157/214, 171/140, 174/268, 175/155, 179/236 e 177/260).

5.2 ATUALIDADE DA SÚMULA 339 DO E.STF

Muito embora a Súmula 339 tenha sido concebida sob os auspícios da Constituição de 1946, ela se manteve na vigência da Constituição de 1967/69 e se manterá sob a atual Constituição, porque seu enunciado reflete sobremaneira o espírito da Constituição da Primavera de 1988:

> Art. 39.
> § 1º. A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

Após a Carta de 1988, em matéria de isonomia, os Tribunais, **ad exemplum**, têm decidido:

a) (E-RR-3715/843 - (Ac. SEDI-229/91/0) - 4ª Região - TST - Relator Ministro Almir Pazzianotto Pinto - Embargantes Jorge Luiz Santos Teixeira e Outros - Embargado Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais - DEPRC - DJU de 26-04-91 - Seção I - p. 5191). **Decisão:** Conhecer dos embargos por divergência jurisprudencial, mas rejeitá-los, unanimemente.

Ementa
ISONOMIA. O princípio da isonomia, quer jurídico, quer salarial, somente se aplica àqueles que se encontram em igual situação.

b) (RO-5112/89 - 6ª JCJ de Brasília - DF (Ac. 2ª T - 148/91) - TRT da 10ª Região - Relator Juiz José Luciano de Castilho Pereira - Revisor Juíza Guilhermina Maria Vieira de Freitas - Recorrente Sylvio Bellinello e Urçula Luiza Hoffmann - Recorrida União Federal - DJU de 14-03-91 - Seção II - p. 4790).

Ementa
ISONOMIA SALARIAL. SERVIDORES PÚBLICOS. A isonomia salarial prevista no art. 39, § 1º da Constituição é também denominada de paridade de vencimento e, para tal, exige-se que os reclamantes demonstrem objetivamente que as suas atribuições são idênticas ou assemelhadas aos servidores do mesmo cargo com os quais pretendem à isonomia. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. EFEITOS. A inconstitucionalidade legal impossibilita a sua aplicação posterior, ou seja, alegando os reclamantes que a lei desrespeita princípio Constitucional, não podem requerer direitos por ela criados. AUMENTO DE VENCIMENTOS. COMPETÊNCIA. "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos dos servidores públicos sob fundamento de isonomia" (Súmula 339 do E. STF). Recurso improvido, (Juiz Miguel Setembrino).

c) (RO-3545/89 (Ac. 1ª T. 2064/90) - 10ª JCJ de Brasília/DF - TRT da 10ª Região - Redator Designado Juiz Herácito Pena Júnior - Recorrente Exmo. Juiz Presidente da Eg. 10ª JCJ de Brasília/DF "EX OFFICIO". (Na ação movida contra a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste - SUDECO) - Recorrido Sebastião Cordeiro da Silva - DJU de 05-12-90 - Seção II - p. 29527).

Ementa.
PRINCÍPIO DA IGUALDADE. O que dispõe a regra jurídica do Artigo 5º da Constituição da República é que todos são iguais perante a lei. Trata a disposição, portanto, de igualdade jurídico-formal de todos perante a lei. Ainda que se possa, pois, perquirir a constitucionalidade da lei, se a isonomia nela não está contida, não pode, porém, o Poder Judiciário estendê-la por decisão sua, posto que constituiria elastério da competência de outro Poder.

Recurso conhecido, mas não provido.

Do voto do relator Juiz Herácito Pena Júnior, cite-se:

Ora, o que dispõe a regra jurídica do Artigo 5º, **caput**, da Constituição da República, é de que todos são iguais perante a lei. Trata a disposição, portanto, de igualdade jurídico-formal de todos **diante da lei**, com duplo aspecto: igualdade na lei e igualdade perante a lei. Ensina o eminente constitucionalista PINTO FEREIRA, a propósito: "Não se trata, evidentemente, de igualdade absoluta, **nem de igualdade econômica**, conduzindo ao nivelamento social". (**in** Comentários à Constituição Brasileira", São Paulo, Saraiva, 1989, 1º vol., pág. 62 - grifei).

Assim, **se a isonomia não está na lei**, como admite a inicial, pode-se perquirir a sua constitucionalidade (da lei), mas não estendê-la por decisão judicial, porque constituiria elastério da competência de outro Poder - o legislativo - aí, sim, com nova violação constitucional.

Por outro lado, admitindo o reclamante, expressamente, que a lei somente estendeu a gratificação a Procuradores da República, sendo ele Procurador de uma autarquia (v. ainda ini-

cial), não percebo o exercício de funções idênticas, posto que - como lembra o d. parecer ministerial às fls. 24/25 - "dada a longa distância entre as funções desempenhadas por uns e outros; enquanto aqueles atuam em termos universais, esse fica restrito aos problemas que envolvem a autarquia a qual está agregado".

Destarte, no exame da legalidade da d. decisão de primeiro grau, dou provimento ao recurso **ex-officio** e julgo improcedente a ação e inverto o ônus da sucumbência.

d) (RO-3120/90 (Ac. 1ª T. 1341/91) - 5ª JCJ de Brasília/DF - TRT da 10ª Região - Relator Juiz Fernando Américo Veiga Damasceno - Revisor Juiz Leônidas José da Silva - Recorrentes Elizabet Aparecida Pelicano, Beatriz Coelho Caiado, Gilmar de Medeiros Barbosa, José Soares Sobrinho, José de Souza Procópio, Luciene de Araújo Muller, Maria Auxiliadora de Araújo e Maria das Graças Gomes Batista - Recorrida União Federal - DJU de 07-08-91 - Seção II - p. 18143).

Ementa
SERVIDOR PÚBLICO. ISONOMIA DE VENCIMENTOS. LIMITES. A previsão constitucional de isonomia de vencimentos entre os servidores públicos (art. 37 - XII) não é preceito absoluto, eis que sofre os limites impostos pela própria Constituição, no art. 39, § 1º, parte final. A igualdade de vencimentos não se estabelece onde existam "vantagens de caráter pessoal e as relativas à natureza ou ao local de trabalho".

Na íntegra do ven. acórdão asseverou o MM Juiz Relator Fernando Américo Veiga Damasceno:

2.2. A previsão constitucional de isonomia de vencimentos entre os servidores públicos (art. 37-XII) não é preceito absoluto, eis que sofre os limites impostos pela própria Constituição, no art. 39 - § 1º, parte final. A igualdade de vencimentos não se estabelece onde existam "vantagens de caráter pessoal e as relativas à natureza ou ao local de trabalho",

como ocorre no presente caso, considerando a disparidade verificada entre a natureza das atividades judiciária e do Ministério Público e aquelas prestadas pelos reclamantes, em cujo rol inclui-se até mesmo um médico veterinário (fls. 36).

2.3. Não procede, ainda, a alegação dos reclamantes de que fazem jus à gratificação extraordinária porque concedida com a finalidade de conter os efeitos da inflação a que todos estão expostos. Ao Poder Judiciário, no exame dos atos expedidos pelos Poderes Executivo e Legislativo, cabe a análise de sua legalidade e não da sua Justiça, além do que, in casu, sequer houve alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade das Leis nº 7753/89 e 7761/89, que contém em seu bojo, e de forma determinada, os seus destinatários, não sendo, portanto, passível de aplicação ampliativa.

e) (TRT-PR-RO-0222/90 - RECURSO DA MM 1ª JCJ DE CURITIBA - Ac. 2ª T - 1489/91 - TRT da 9ª Região - Relator Juiz Paulo Afonso Miranda Conti - Recorrente EDUARDO FERRARINI - Recorrida União Federal (Ministério do Exército, IIIº Exército, 5ª RM, Hospital Geral de Curitiba) - DJ do Estado do PR de 08-03-91 - p. 142).

Ementa
ISONOMIA DE VENCIMENTOS. RESSALVAS - O artigo 39 da Constituição Federal, em seu parágrafo primeiro, assegura isonomia de vencimentos entre servidores dos três poderes da República, mas estabelece as ressalvas que devem ser respeitadas, entre as quais a natureza e o local de trabalho.

f) (RECURSO ORDINÁRIO Nº 89.01.25111-6-MG.TRF da 1ª Região - Relator o Exmº Sr. Juiz Souza Prudente - Recorrente João Lima e Silva e Outros - Recorrido INSTITUTO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - INPS E INSTITUTO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA MÉDICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - INAMPS - DJU de 25-02-91 - Seção II - p. 2844).

Ementa
ADMINISTRATIVO E TRABALHISTA. GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE MÉDICO-VETERINÁRIA. INAPLICABILIDADE A DOIS EMPREGOS ACUMULADOS. CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO-LEI Nº 2.114/84, ART. 4º COMANDO ORIENTADOR DA SÚMULA Nº 339/STF.

I - A norma do artigo 4º do Decreto-lei nº 2.114/84 não fere o princípio da isonomia, assegurado na Lei Fundamental, mas, a todo modo, faz cumpri-lo, quer na vinculação aristotélica de idéia de igualdade à idéia de justiça, no aconselhamento de dar-se a cada um aquilo que é seu (**Éthique de Nicomaque**), quer no pensamento de **Chomé**, que considera impensável uma igualdade real, sem a desigualdade complementar, que é satisfeita se o legislador tratar de maneira igual os iguais e de maneira desigual os desiguais (**Le principe de l'égalité en Droit de la Republique Federale Allemande**).

II - Em havendo acumulação de dois empregos de médico, por permissão legal, a Gratificação de Atividade Médico-Veterinária será devida, somente em relação a um vínculo trabalhista.

III - "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, sob o fundamento de isonomia" (Súmula nº 339/STF).

IV - Recurso Ordinário desprovido. Sentença confirmada.

g) (RECURSO ORDINÁRIO "EX-OFFICIO" Nº 90.01.14153-6-BA - TRF da 1ª Região - Relator Exmo. Sr. Juiz Hermenito Dourado - Parte A Arnaldo de Neivas Freitas - Parte R União Federal - Rec. Exof. Juízo Federal da 2ª Vara - BA - DJU de 14-10-91 - Seção II - p. 25382).

Ementa
TRABALHISTA - DECRETO-LEI Nº 2365/87 - GRATIFICAÇÕES DIFERENCIADAS PARA MÉDICOS E VETERINÁRIOS - ISONOMIA.

I - Não fere o princípio isonômico a concessão diferenciada de gratificações a médicos e veterinários, nos termos do Decreto-lei nº 2.365/87. E que a igualdade consiste também no tratamento desigual aos desiguais, como no caso.

II - Recurso desprovido.

h) (APELAÇÃO CÍVEL Nº 89.01.21237-4/DF - TRF da 1ª Região - Relator Exmo. Sr. Juiz Eustáquio Silveira - Apelante União Federal - Apelados Antônio de Lisboa Leal e Outros - Apelados Joaquim Caetano da Silva e outro - DJU de 04-11-91 - Seção II - p. 27485).

Ementa
CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ANTIGOS REDATORES DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS. ENQUADRAMENTO COMO TÉCNICOS JUDICIÁRIOS. PRETENDIDA ISONOMIA COM ASSESSORES DE MINISTRO.

1. "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia". (Súmula 339/STF).

2. O Juiz não pode substituir o legislador e atribuir determinada remuneração pelo exercício de cargo público.

3. Sentença que concedeu aos autores, Técnicos Judiciários, vencimentos de outro cargo, a título de isonomia.

4. Apelação da União provida.

No voto, aduz o MM. Juiz Eustáquio Silveira:

[...] Daí para frente, no entanto, a sentença recorrida não foi feliz, pois, estranhamente, substituiu o legislador ordinário, para fixar remuneração pelo exercício de cargo público. E ver-se que, no seu dispositivo, a decisão atribui aos autores, ocupantes do cargo de Técnico Judiciário, os vencimentos de outro cargo, qual seja o do Assessor de Ministro.

E o fez invocando o princípio da isonomia e afirmando que a Lei nº 6.003/74 fora inconstitucional.

Ocorre que a jurisprudência assente no Supremo Tribunal Federal, e cristalizada no verbete de sua Súmula nº 339, é diametralmente oposta à conclusão a que chegou a sentença. Confira-se: **"Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia".**

Acresce, ainda, registrar que não compete, também, ao juiz reestruturar carreiras ou promover readaptações no serviço público (RTJ, 63/558; RE 82.953-RTJ 80/871; RE 84.221 - RTJ 80/909).

Dessa forma, é evidente que a sentença **a quo** não pode prosperar.

O que entristece é que, iniciada a ação nos idos de 78 e proferida a sentença em 1982, os autores, desde há muito, por força de execução provisória, vêm recebendo vantagens indevidas, tendo sido criada, com isso, uma situação de difícil e dolorosa recomposição.

Com essas considerações, dou provimento à apelação, invertido o ônus da condenação.

i) (APELAÇÃO CÍVEL Nº 90.01.15088-8/DF - TRF da 1ª Região - Relator Exmo. Sr. Juiz Souza Prudente - Apte Jaci Fernandes Martins e Outros - Apdo União Federal - DJU de 26-11-90 - Seção II - p. 28348).

Ementa
CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. ISONOMIA DE VENCIMENTOS E VANTAGENS ENTRE AGENTES DE POLÍCIA FEDERAL, ESCRIVÃES, PAPILOSCOPISTAS DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL E DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL, ART. 39, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE 05/10/88 E ART. 4º DA LEI Nº 7.702, DE 21.12.88. CARENCIA DE REGULAMENTAÇÃO DOS DISPOSITIVOS LEGAIS, CITADOS, PEDIDO JURIDICAMENTE IMPOSSÍVEL. COMANDO ORIENTADOR DA SÚMULA Nº 339/STF.

I - A isonomia de vencimentos, que assegura a norma do parágrafo 1º do artigo 39 da Constituição Federal, de 05/10/88, depende de lei expressa nesse sentido, que permita a identificação de igual remuneração, sem desgarrar-se da regra geral que veda a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público (art. 37, inciso XIII, da Carta Magna).

II - A Lei nº 7.702, de 21/12/88, que dispõe sobre a remuneração dos integrantes da Carreira Policial do Distrito Federal, quando diz que fica assegurada aos integrantes das Carreiras regidas pela Lei nº 4.878, de 03/12/65, isonomia de Vencimentos e Vantagens, ressalvadas as de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local do Trabalho, nos termos do artigo 39, § 1º da Constituição Federal (art. 4º) não está criando, de logo, uma indiscriminada isonomia salarial, para os integrantes da Carreira Policial Civil, abrangidos pela prefalada Lei nº 4.878/65 (no que restaria ferida a norma do inciso XIII do artigo 37 da Lei Fundamental), mas, carece, evidentemente, de regulamentação, que permita a identificação de tarefas iguais ou assemelhadas, mandatárias de igual remuneração, nos quadros do pessoal da Polícia Civil.

III - Orienta a espécie, a todo modo, o comando da Súmula nº 339/STF, na fala de que "não cabe ao Poder Judiciário, que

não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia".

IV - Apelação desprovida. Sentença confirmada.

O Sr. Juiz Relator Souza Prudente, ao proferir seu voto, expressou:

No caso **sub judice**, os autores ensaiam vôo de ícaro.

Na Seção II do Capítulo VII, que trata dos Servidores Públicos Civis, a nossa Constituição Federal determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (art. 39, **caput**) e que a lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho (artigo 39, parágrafo 1º).

A boa hermenêutica não recomenda a interpretação de qualquer parágrafo de lei, isoladamente, sem as amarras topológicas da cabeça do artigo, que comanda o texto legal.

Não será qualquer lei, que cumprirá a finalidade do artigo 39, em referência, mas, somente aquela que acabará com as distorções remuneratórias das atividades de trabalho da Administração pública, permitindo a identificação de tarefas iguais ou assemelhadas, mandatárias de igual remuneração, sem desgarrar-se da norma geral, que veda a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público (art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal).

Nos Anais da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, em vigor, encontra-se a **justificação** do dispositivo constitucional, em epígrafe, através da EMENDA 2P01441-1, que o parlamentar, constituinte, Virgildásio de Senna apresentou ao Plenário do Congresso Nacional, em 13.01.88, nestas letras:

[...].

No caso **sub judice**, os demandantes são agentes da Polícia Federal, escrivães e papiloscopistas e pretendem, com base no artigo 39, parágrafo 1º, da Carta Magna e no artigo 4º da prefalada Lei nº 7.702/88, perceber os mesmos vencimentos e vantagens dos Delegados de Polícia Federal, buscando, assim,

isonomia de remuneração, onde não há isonomia ou semelhança de atribuições.

A pretensão é absurda, sem dúvida, porque carece de amparo legal e constitucional, à míngua da regulamentação necessária.

A Lei nº 7.702/88 e o dispositivo da Constituição Federal, em que se amparam, só asseguram isonomia de vencimentos aos cargos de atribuições iguais ou assemelhadas, no que estão a carecer de regulamentação, como normas, ainda, de eficácia contida.

Não posso acolher, aqui, o raciocínio simplista e equivocado, de que os dispositivos legais, supracitados, visam nivelar, num mesmo plano, os cargos, para cujo provimento se exige o diploma de Bacharel em Direito e para cujo exercício não se prescinde de conhecimentos jurídicos.

Não foi este, pelo visto, o suporte constitucional, que autorizou a isonomia de vencimentos, perseguida pelos autores, mas o da **igualdade ou semelhança de atribuições dos cargos**, cuja tarefa, inegavelmente, há de ser do legislador ordinário, com detalhes, e não do Juiz.

O artigo 4º da Lei nº 7.702/88, em que se agarram os autores, não cumpre a finalidade do artigo 39, parágrafo 1º, da Constituição Federal, enquanto não for devidamente regulamentado, sendo que "não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia" (Súmula nº 339/STF).

A todo modo, sabe-se, por experiência, que nenhuma lei ou regulamento cumprirá o preceito constitucional, em comento, se vier a nivelar vencimentos de servidores, cujos cargos são de atribuições completamente diferentes, sem qualquer vínculo de igualdade ou semelhança, como no caso de agentes de Polícia Federal, escrivães, papiloscopistas e delegados de polícia federal.

Os autores, decerto, não se atreveriam a demonstrar as pretendidas semelhanças e igualdades de atribuições de seus cargos com aquelas próprias dos Delegados de Polícia Federal. Se o fizessem, fracassariam nesse intento (estou certo).

Seguindo lições de Aristóteles e de Rui Barbosa, estou convicto de que "tratar com igualdade a desiguais seria desigualdade flagrante e não igualdade real".

[...]

j) (APELAÇÃO CÍVEL Nº 90.01.18071-0-DF - TRF da 1ª Região - Relator Exmo. Sr. Juiz Hermenito Dourado - Apelantes Zuleide Xavier Dantas e Outros - Apelada União Federal - DJU de 19-12-92 - Seção II - p. 32878).

Ementa
CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL - ISONOMIA DE VENCIMENTOS - CONSTITUIÇÃO, ARTIGO 39, § 1º - VERBA HONORÁRIA - FIXAÇÃO - CPC, ARTIGO 20 - § 4º.

I - A isonomia de vencimentos prevista no artigo 39, § 1º da Constituição não pode prescindir de lei ordinária que a assegure, e, implicando aumento de vencimento, de iniciativa do Presidente da República (Const. art. 61, § 1º, II, letra a).

II - A verba honorária em causa de pequeno valor pode ser fixada pelo juiz mediante sua apreciação eqüitativa (CPC, art. 20, § 4º).

III - Apelação desprovida.

l) (RECURSO ORDINÁRIO Nº 89.08.03799-9-PR - TRF da 4ª Região - Relator o Sr. Juiz Ari Pargendler - Recorrentes Alba Lúcia Darella Roda e Outros - Recorrido Instituto Nacional de Seguro Social - INSS - DJU de 18-03-92 - Seção II - p. 5934).

Ementa
RECLAMATÓRIA TRABALHISTA.

Ofício-Circular nº 08, de 14 de março de 1985, do Departamento Administrativo do Serviço Público. A progressão funcional fora dos limites permitidos pelo Plano de Classificação de Cargos caracteriza o propósito único de aumentar salários, com o defeito de que, restrito às referências previstas em lei, beneficia apenas uma parte dos servidores, já porque pressupõe claros na lotação, já porque pretere inevitavelmente os que, ou pelo tempo de serviço ou pelo mérito, ascenderam as culminâncias da carreira. Ao Judiciário, no entanto, que não pode legislar, é vedado estender o benefício com base

na isonomia ou na equidade, sendo-lhe lícito apenas anular, por provocação da parte interessada, progressão que, preenchendo claro de lotação de forma não prevista no Plano de Classificação de Cargos, tenha causado prejuízo concretamente demonstrável. Recurso não provido.

m) (MANDADO DE SEGURANÇA Nº 941 - DF - (REGISTRO Nº 91.96385) - 1ª Seção do STJ - Relator Sr. Ministro Hélio Mosimann - Impetrante Newton de Goes Orsini de Castro - Impetrado Ministro de Estado da Aeronáutica - DJU de 02-12-91 - Seção I - p. 17503).

Ementa

MANDADO DE SEGURANÇA. MILITARES. REMUNERAÇÃO. ISONOMIA COM OS MINISTROS DO SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR. PRETENSÃO QUE AFRONTA A ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE. VINCULAÇÕES VEDADAS PELA CONSTITUIÇÃO. INEXISTÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES IGUAIS OU CARGOS ASSEMELHADOS. LEI NOVA FIXANDO VALOR DO SOLDO. INOCORRÊNCIA DE REDUÇÃO REMUNERATÓRIA. DIREITO ADQUIRIDO: OFENSA NÃO CONFIGURADA, MAJORAÇÃO DE VENCIMENTOS: PRERROGATIVA DO PODER EXECUTIVO. SEGURANÇA DENEGADA.

- A Constituição em vigor veda, de forma expressa, a vinculação ou equiparação de vencimentos, para efeito de remuneração do pessoal do serviço público.

- Isonomia de vencimentos pressupõe cargos de atribuições iguais ou assemelhados, o que inexiste entre os integrantes das Forças Armadas e os magistrados que exercem suas funções no Superior Tribunal Militar.

- Com o advento de lei nova, dispondo sobre a revisão dos vencimentos, salários, proventos e demais retribuições dos servidores civis e fixação dos soldos dos militares, o soldo-base passou a ser fixado em valores certos, sem se cogitar de equivalência.

- Ainda que a fixação deixasse de acompanhar os vencimentos de outras categorias, uma vez cessadas as vinculações ou equiparações, a simples expectativa de um soldo maior não importava em redução do efetivamente pago, sabendo-se que a garantia da irredutibilidade protege o valor real e não aquele que o servidor poderia receber.

- Não há como invocar direito adquirido contra a Constituição e, se o problema da remuneração dos militares - como da maio-

ria dos brasileiros assalariados - reclama soluções, não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos.

No voto o Sr. Ministro Hélio Mosimann define:

O pedido em tela não encontraria, à primeira vista, respaldo no parágrafo 1º, do art. 39, supra mencionado, eis que inexistente atribuição igual ou cargo assemelhado entre os Ministros do Superior Tribunal Militar, **membros do Poder Judiciário** - embora alguns oriundos das Forças Armadas - e os Oficiais 4 estrelas - General, Almirante e Brigadeiro - das mesmas Forças Armadas.

Há para aqueles - **magistrados** - um **plus** em relação aos demais que bastaria, por si só, para afastar a pretensão de isonomia.

n) (MANDADO DE SEGURANÇA Nº 1.005 - DF (91.0012318-8) - 1ª Seção do STJ - Relator o Sr. Ministro Garcia Vieira - Impetrante Trajano de Lara - Impetrado Ministro de Estado do Exército - DJU de 09-12-91 - Seção I - p. 17996).

Ementa
MILITAR - PROVENTOS - REAJUSTES NAS MESMAS CONDIÇÕES DOS MINISTROS DO SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR.

Inexiste vinculação entre proventos de militar com vencimentos de Ministro do Superior Tribunal Militar.

Não há que falar em isonomia ou equiparação quando inexistem atribuições iguais ou assemelhadas. Segurança denegada.

No voto proferido, o Sr. Ministro Garcia Vieira adverte:

É claro que, o "princípio da igualdade perante a lei" ou de isonomia, no caso **sub judice**, seria violado se fosse reconhecida a vinculação ou a isonomia entre o soldo do Almirante de Esquadra com os vencimentos do Ministro do Superior Tribunal Militar. É sabido que o ordenamento jurídico do Brasil e do

mundo, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas no dia 10 de dezembro de 1948, acolheu o sagrado princípio de que: "Todo homem, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho" (art. XXIII, nº 2).

Acontece que o trabalho do Almirante de Esquadra nada tem a ver com o do Ministro do Superior Tribunal Militar, sendo incabível a pretensão de igualdade de remuneração. De qualquer sorte, a pretensão encontraria sólido obstáculo na Súmula nº 339 do Colendo Supremo Tribunal Federal, **verbis**: "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

o) (Recurso em MS nº 608 - MG (9000092760) - Relator o Sr. Ministro Demócrito Reinaldo, T. origem Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Impetrado Comandante Geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, Recorrente Josué de Arruda Carvalho. Recorrido Estado de Minas Gerais - STJ - DJU de 16-12-91, Seção I - p. 18497).

Ementa
Constitucional. Administrativo. Princípio da Isonomia como justificativa para concessão de vantagem pecuniária ao funcionário público. Impossibilidade.

Não faz jus a gratificação instituída por lei o funcionário militar que ao tempo da criação dessa vantagem pecuniária, não possuía os requisitos necessários ao auferimento do benefício legal.

O princípio da isonomia de vencimentos, em face de preceito expresso da Constituição Federal, só pode ser concedido através de lei, vedado, ao Judiciário, que não tem função legislativa, atribuí-la por via de decisão judicial, a funcionário de qualquer categoria (CF, art. 39, § 1º).

Recurso improvido. Decisão indiscrepante.

p) (MI 58-1 - DF - Rel. Min. Carlos Velloso. Relator p/o acórdão o Sr. Min. Celso de Mello. Reqtes. Airton de Oliveira e outros. Reqdo. Presidente da República - DJU de 19-04-91 - Seção I - p. 4580).

Ementa

MANDADO DE INJUNÇÃO - PRETENDIDA MAJORAÇÃO DE VENCIMENTOS DEVIDOS A SERVIDOR PÚBLICO (INCRA/MIRAD) - ALTERAÇÃO DE LEI JÁ EXISTENTE - PRINCÍPIO DA ISONOMIA - POSTULADO INSUSCETÍVEL DE REGULAMENTAÇÃO NORMATIVA - INOCORRÊNCIA DE SITUAÇÃO DE LACUNA TÉCNICA - A QUESTÃO DA EXCLUSÃO DE BENEFÍCIO COM OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - MANDADO DE INJUNÇÃO NÃO CONHECIDO.

O princípio da isonomia, que se reveste de auto-aplicabilidade, não é - enquanto postulado fundamental de nossa ordem político-jurídica - suscetível de regulamentação ou de complementação normativa.

Esse princípio - cuja observância vincula, incondicionalmente, todas as manifestações do Poder Público - deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios (RDA 55/114), sob duplo aspecto: (a) o da igualdade na lei e (b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei - que opera numa fase de generalidade puramente abstrata - constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejam tratamento seletivo ou discriminatório.

A eventual inobservância desse postulado pelo legislador importará ao ato estatal por ele elaborado e produzido a eiva de inconstitucionalidade.

Refoge ao âmbito de finalidade do mandado de injunção corrigir eventual inconstitucionalidade que infirme a validade de ato em vigor. Impõe-se refletir, no entanto, em tema de omissão parcial, sobre as possíveis soluções jurídicas que a questão da exclusão de benefício, com ofensa ao princípio da isonomia, tem sugerido no plano do direito comparado: (a) extensão dos benefícios ou vantagens às categorias ou grupos inconstitucionalmente deles excluídos; (b) supressão dos benefícios ou vantagens que foram indevidamente concedidos a terceiros; (c) reconhecimento da existência de uma situação ainda constitucional (situação constitucional imperfeita), ensejando-se ao Poder Público a edição, em tempo razoável, de lei restabelecedora do dever de integral obediência ao princípio da igualdade, sob pena de progressiva inconstitucionalização do ato estatal existente, porém insuficiente e incompleto.

O Supremo Tribunal Federal, por maioria, não conheceu do mandado de injunção.

q) (MI 78-6 (AgRg) - DF - Pleno do STF - Rel. Min. Aldir Passarinho. Agtes. Adalgisa Acioli de Oliveira e outros. Agdo. Presidente da República - DJU de 10-05-91 - Seção I - p. 5929).

Ementa
MANDADO DE INJUNÇÃO. ISONOMIA DE VENCIMENTO.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal já decidiu não ser o mandado de injunção via adequada para que funcionários obtenham majoração de vencimentos, sob o fundamento de isonomia, posto que existindo lei fixando vencimentos, importaria o pleito em modificá-la, por suposta incompatibilidade com a Constituição Federal.

Da simples leitura dos acórdãos transcritos se verifica que a Súmula 339 do E.STF está em pleno vigor e não necessita ser revista ou repensada.

Os Tribunais têm entendido que a isonomia admite limitações. E, como a própria Constituição Federal determina (art. 39, § 1º), limitações decorrentes da natureza e do local de trabalho.

É de se anotar que a expressão "natureza" ou "local de trabalho" concede uma margem muito grande de discricionariedade ao legislador ao definir as "situações isonômicas".

Também refletem os Tribunais o mesmo entendimento que originou a Súmula 339 do STF, no tocante a não ser o Poder Judiciário legislador, isto é, criador da lei. Aliás, na clássica

tripartição dos poderes, ou das funções, ao Legislativo cabe legislar, fazer a lei, e ao Judiciário cabe aplicar a lei.

Nesse particular, consigne-se o pensamento de Hely Lopes MEIRELLES (**Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991. p. 395):

> Em qualquer das hipóteses - **aumento impróprio** e **reestruturação** - podem ocorrer injustiças, pela inobservância do **princípio da isonomia**, tal como explicado acima. Nesse caso, porém, somente a lei poderá corrigi-las, pois qualquer interferência do Judiciário nesta matéria constituiria usurpação de atribuições do Legislativo, consoante vêm decidindo reiteradamente nossos Tribunais e, finalmente, sumulou o STF, nestes termos: Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia (Súmula 339).

Assentados nessa linha as palavras do Ministro do Tribunal Superior do Trabalho - TST, Marcelo Pimentel, proferidas quando do voto no processo de dissídio coletivo 5.683/1990:

> E repito: O Poder Judiciário não é juiz da injustiça da lei, mas, sim, de sua constitucionalidade. Mesmo parecendo inconstitucional a lei, se comportar interpretação "segundo a Constituição", assim deve ser feito. Se a lei, porém, não apresenta qualquer incompatibilidade com a Constituição, o fato de os seus efeitos causarem incômodo ao cidadão é irrelevante para o regime da legalidade, se os efeitos da lei se operam à margem de qualquer vedação constitucional, direta ou indireta.
>
> Se o Poder Judiciário tomar a seu cargo corrigir as injustiças da lei, nada mais restará à nossa democracia senão esperar que afinal o Poder Judiciário seja o legislador final e o executor incontrastável de suas próprias leis. E a divisão dos poderes, a coluna mestra do regime democrático, terá resultado em nada.

6 CONCLUSÃO

1. A igualdade absoluta é utópica, porquanto na natureza, na religião, na sociedade, impera a desigualdade.

2. A regra é a desigualdade; a exceção é a igualdade.

3. Isonomia, vocábulo de origem grega, significa igualdade perante a lei.

4. A igualdade preconizada pelos franceses, em 1789, nasceu limitada pela lei.

5. A lei estabelece os critérios de igualdade; contudo, quer proteja, quer castigue, deve contemplar todos que se encontrem na mesma situação.

6. O texto constitucional, ao disciplinar os direitos e os deveres dos servidores públicos federais, adotou o regime estatutário.

7. A Lei 8.112/90, a par das disposições constitucionais, regula as relações da União, suas autarquias e fundações públicas com os servidores públicos, consubstanciando-as no "novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União".

8. O interesse público rege as relações entre o Estado e os servidores públicos.

9. A remuneração dos servidores públicos federais é totalmente dependente de lei e lei de iniciativa privativa do Presidente da República.

10. A remuneração dos servidores públicos está sujeita ao limite imposto pelo art. 169 da Constituição Federal e pelo art. 38 do ADCT.

11. A isonomia prevista no art. 39, § 1º, da Constituição Federal só será alcançada com lei expressa.

12. A lei definirá os cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

13. A própria isonomia constitucional admite ressalvas relativas às vantagens de caráter individual, à natureza ou ao local de trabalho (art. 39, § 1º).

14. O princípio da igualdade decorre do direito positivo (a lei deve prever os casos aos quais a regra da isonomia é dirigida).

15. A função jurisdicional tem por objeto aplicar a lei aos casos concretos, a fim de dirimir conflitos de interesses.

16. O Poder Judiciário não pode substituir o legislador e atribuir determinada remuneração pelo exercício de cargo público.

17. Subiste na sua plenitude o disposto na Súmula 339 do STF.

18. O Poder Judiciário não pode estender a todos os servidores vantagens previstas em lei somente a determinados servidores, sob pena de invadir competência dos Poderes Legislativo e Executivo.

19. O Poder Judiciário é legislador negativo.

20. A injustiça da lei reclama soluções do Poder Legislativo e não do Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. **Regime Jurídico do Servidor Público.** Belo Horizonte : Del Rey, 1990. 107 p.

2 AUBY, Jean Marie; DUCOS-ADER, Robert. **Droit Administratif.** 6. ed. Paris : Dalloz, 1983.

3 BARBOSA, Rui. **Oração aos Moços.** 9. ed. Rio de Janeiro : Forense, [s.d.]. 64 p.

4 BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo : Saraiva, 1978. 244 p.

5 BARROSO, Luís Roberto. Igualdade perante a Lei. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 19, n. 78, p. 65-77, abr./ jun. 1986.

6 BORGES, José Souto Maior. Princípio da Isonomia e Sua Significação na Constituição de 1988. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 23, n. 93, p. 34-40, jan./mar. 1990.

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 14. Associação dos Magistrados Brasileiros e Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Célio Borja. 28 set. 1989. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 178, p. 49-55.

8 _____. _____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1-DF (Medida Liminar). Procurador-Geral da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Carlos Velloso, 1 jul. 1991. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 2 ago. 1991, seção I, p. 9910.

9 _____. _____. Mandado de Injunção nº 58-1-DF. Airton de Oliveira e outros e Presidente da República. Relator: Ministro Carlos Velloso. 14 dez. 1990. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 19 abr. 1991, seção I, p. 4580.

10 _____. _____. Mandado de Injunção nº 78-6 (AgRg) - DF. Adalgisa Acioli de Oliveira e outros e Presidente da República. Relator: Ministro Aldir Passarinho. 22 mar. 1991. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 10 maio 1991, seção I, p. 5929.

11 _____. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 1005-DF (91.0012318-8). Trajano de Lara e Ministro de Estado do Exército. Relator: Ministro Garcia Vieira. 22 out. 1991. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 9 dez. 1991, seção I, p. 17996.

12 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 941-DF (9196385). Newton de Goes Orsini de Castro e Ministro de Estado da Aeronáutica. Relator: Ministro Hélio Mosimann. 5 nov. 1991. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 2 dez. 1991, seção I, p. 17503-17504.

13 _____. _____. Recurso em Mandado de Segurança nº 605-MG (9000092769). Josué de Arruda Carvalho e Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Demócrito Reinaldo. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 16 dez. 1991, seção I, p. 18497.

14 _____. Tribunal de Alçada de São Paulo. Agravo de Petição (Recurso "ex officio") nº 39050. Estado de São Paulo e Herbert Castelo Branco Uchôa. 4 nov. 1960. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 308, p. 687-691, jun. 1961.

15 _____. _____. Apelação Cível nº 55.131. Noêmia de Mello Franco e outros e Fazenda do Estado de São Paulo. Relator: Souza Lima. 12 nov. 1962. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 346, p. 436-440, ago. 1964.

16 _____. Tribunal de Justiça de Mato Grosso. Apelação Cível nº 2.779. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 272, p. 680-684, jun. 1958.

17 _____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível nº 89771. Egídio de Morais e Estado de São Paulo. Relator: Desembargador J.C. Ferreira de Oliveira. 8 set. 1958. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 55, p. 236-237, jan./mar. 1959.

18 _____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível nº 900115088-8-DF. Jaci Fernandes Martins e outros e União Federal. Relator: Juiz Souza Prudente. 16 out. 1990. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 26 nov. 1990, seção II, p. 28348.

19 _____. _____. Recurso Ordinário nº 890125111-6-MG. João Lima e Silva e outros e INAMPS. Relator: Juiz Souza Prudente. 9 out. 1990. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 25 fev. 1991, seção II, p. 2844.

20 _____. _____. Recurso Ordinário "ex officio" nº 900114153-6-BA. Arnaldo de Neiva Freitas e União Federal. Relator: Juiz Hermenito Dourado. 11 set. 1991. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 14 out. 1991, seção II, p. 25382.

21 _____. _____. Apelação Cível nº 890121237-4-DF. União Federal e Antonio de Lisboa Leal e outros. Relator: Juiz Eustáquio Silveira. 22 out. 1991. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 4 nov. 1991, Seção II, p. 27485.

22 _____. _____. Apelação Cível nº 900118071-0-DF. Zuleite Xavier Dantas e outros e União Federal. Relator: Juiz Hermenito Dourado. 4 dez. 1991. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 19 dez. 1991, seção II, p. 32878.

23 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Recurso Ordinário nº 890403799-9-PR. Alba Lúcia Darella Roda e outros e INSS. Relator: Juiz Ari Pargendler. 25 fev. 1992. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 18 mar. 1992, seção II, p. 5934.

24 _____. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. Recurso Ordinário nº 0222/90. Eduardo Ferrarini e União Federal. Relator: Juiz Paulo Afonso Miranda Conti. **Diário da Justiça do Estado do Paraná**, Curitiba, 8 mar. 1991, p. 142.

25 _____. Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região. Recurso Ordinário nº 3545/89. Recurso "ex officio" Juiz Presidente da 10ª JCJ de Brasília e Sebastião Cordeiro da Silva. Relator: Juiz José Neves Filho. 20 nov. 1990. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 5 dez. 1990, seção II, p. 29527.

26 _____. _____. Recurso Ordinário nº 5112/89. Sylvio Bellinello e Urçula Luiza Hoffmann e União Federal. Relator: Juiz José Luciano de Castilho Pereira. 5 fev. 1991. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 13 mar. 1991, p. 4790.

27 _____. _____. Recurso Ordinário 3120/90. Elizabet Aparecida Pelicano e outros e União Federal. Relator: Juiz Fernando Américo Veiga Damasceno. 23 jul. 1991. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 7 ago. 1991, seção II, p. 18143.

28 _____. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Embargos no Recurso de Revista nº 3715/84. Jorge Luiz Santos Teixeira e outros e Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais - DPRC. Relator: Ministro Almir Pazzianotto Pinto. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 26 abr. 1991, seção I, p. 5191.

29 CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional.** Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1956. v. 2.

30 CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. O Princípio da Isonomia e as Classificações Legislativas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 16, n. 64, p. 89-108, out./dez. 1979.

31 CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **O Funcionário Público e o Seu Regime Jurídico.** Rio de Janeiro : Borsoi, 1968. t. 1.

32 COLLIARD, Claude-Albert. **Libertés Publiques.** Paris : Dalloz, 1959. 534 p.

33 DALLARI, Adilson Abreu. **O que É o Funcionário Público.** São Paulo : Brasiliense, 1989.

34 _____. **Regime Constitucional dos Servidores Públicos.** 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1990. 167 p.

35 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 3. ed. São Paulo : Atlas, 1992. 479 p.

36 DÓRIA, A. DE SAMPAIO. **Direito Constitucional.** 5. ed. São Paulo : Max Limonad, [s.d.]. 830 p., v. 1, t. 2.

37 ENCICLOPÉDIA Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977.

38 FAGUNDES, Seabra. O Princípio Constitucional da Igualdade perante a Lei e o Poder Legislativo. **Revista do Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 1-12, jul./set. 1955.

39 FARIA, Anacleto de Oliveira. **Do Princípio da Igualdade Jurídica.** São Paulo : Revista dos Tribunais, 1973. 288 p.

40 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 11. ed. São Paulo : Saraiva, 1982.

41 FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira.** São Paulo : Saraiva, 1989.

42 _____. _____. São Paulo : Saraiva, 1990. v. 2.

43 FERREIRA SOBRINHO, J. Wilson. Vencimentos - Ministério Público e Juízes. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 22, n. 90, p. 124-130, abr./jun. 1989.

44 FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Comentários à Constituição de 1988.** Campinas : Julex, 1989.

45 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** São Paulo : Saraiva, 1989.

46 GEORGAKILAS, Ritinha Alzira Stevenson. Isonomia e Igualdade Material na Constituição Brasileira. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 17, n. 72, p. 125-131, out./dez. 1984.

47 HAURIAU, Maurice. **Principios de Derecho Público y Constitucional.** Traducción, estudio preliminar, notas y adiciones por Carlos Ruiz Del Castillo. 2. ed. Madrid : Editorial Reus, [s.d.].

48 JACQUES, Paulino. **Da igualdade perante a Lei.** 2. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1957. 242 p.

49 JELLINEK, George. **La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.** Traduit de l'allemand par Georges Fardis. Paris : Albert Fontemoing, 1902.

50 JÈZE, Gaston. **Principios Generales del Derecho Administrativo.** Traducción directa de la 3ª edición francesa por Julio N. San Milán Almagro. Buenos Aires : Editorial Depalma, 1949.

51 KELSEN, Hans. **A Justiça e o Direito Natural.** Tradução por João Baptista Machado. 2. ed. Coimbra : Armênio Amado, 1979. 175 p.

52 LADEIRA, Adiles Lorza; PAULA, Eurípedes Clóvis de. Paridade de Vencimentos. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 20, n. 82, p. 211-213, abr./jun. 1987.

53 LAUBADÈRE, André de. **Manual de Derecho Administrativo.** Bogotá : Temis, 1984.

54 LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo.** 5. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1982.

55 MASAGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo.** 3. ed. São Paulo : Max Limonad, [s.d.].

56 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 16. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991. 700 p.

57 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Apontamentos sobre os Agentes e Órgãos Públicos.** São Paulo : Revista dos Tribunais, 1984. 78 p.

58 _____. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade.** 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1984. 60 p.

59 _____. **Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta.** São Paulo : Revista dos Tribunais, 1990. 103 p.

60 _____. _____. 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991. 135 p.

61 MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro : Forense, 1969. v. 2.

62 _____. Teoria dos Servidores Públicos. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 40-53, jul./set. 1967.

63 MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967.** São Paulo : Revista dos Tribunais, 1970. v. 4.

64 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos na Constituição de 1988.** Rio de Janeiro : Lumen Juris, 1990. 61 p.

65 MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Servidor Público na Constituição Federal. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 23, n. 94, p. 67-68, abr./jun. 1990.

66 NEVES, Sérgio Luiz Barbosa. **Regime Jurídico Único e os Servidores Públicos.** Rio de Janeiro : Lumen Juris, 1991. 85 p.

67 NORONHA, Jardel; MARTINS, Odaléa. **Referências da Súmula do Supremo Tribunal Federal.** Brasília : 1969. v. 17, Súmulas 330-348.

68 OLIVEIRA, Fernando Andrade de. **Aspectos da Relação entre o Funcionário e o Estado.** Curitiba : [s.l.], [s.n.], 1965. 123 p.

69 OLIVEIRA, Mozart Costa de. A Inflação e a Irredutibilidade de Vencimentos dos Juízes. **Revista de Direito Público,** São Paulo, v. 7, n. 37/38, p. 154-167, jan./jun. 1976.

70 PIQUEMAL, Marcel. **Direito da Função Pública.** Tradução por Manuel Ruas. Lisboa : Estampa, 1981. 336 p.

71 PRUDENTE, Antônio Souza. Isonomia de Vencimentos e Vantagens dos Servidores Públicos. **Revista de Direito Público,** São Paulo, v. 24, n.98, p. 33-38, abr./jun. 1991.

72 RIVERO, Jean. **Droit Administratif.** Paris : Dalloz, 1960. 551 p.

73 _____. **Les Libertés Publiques.** Paris : Presses Universitaires de France, 1984. 312 p.

74 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O Princípio Constitucional da Igualdade.** Belo Horizonte : Editora Lê, 1990. 124 p.

75 ROSA, Edgard Lincoln de Proenza. Aspectos do Princípio da Igualdade. **Revista de Informação Legislativa,** Brasília, v. 18, n. 71, p. 177-186, jul./set. 1981.

76 SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 6. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1990. 756 p.

77 ZANOBINI, Guido. **Corso di Diritto Amministrativo.** 4. ed. Milano : Giuffrè, 1949. v. 3.