FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ESTABILIDADE — ESTÁGIO PROBATÓRIO

— Interpretação do art. 188 da Constituição

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado de Santa Catarina *versus* Antônio José dos Santos e outros
Recurso extraordinário nº 52.658 — Relator: Sr. Ministro
EVANDRO LINS E SILVA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, não conhecer do recurso.

Braslia, 10 de agôsto de 1964. — *A. M. Ribeiro da Costa*, Presidente. — *Evandro Lins e Silva*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Evandro Lins e Silva — Antônio José dos Santos, Otávio Fernandes Nunes e Agenor Maurício Mendes requereram mandado de Segurança ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina contra o ato do Secretário da Agricultura que dispensou das funções de Trabalhador, do Quadro de Extranumerários Mensalistas da Diretoria de Produção Animal, ato que classificou de ilegal, visto que os requerentes haviam sido *efetivados* pelo art. 1º da Lei número 2.489, de 13-11-60. Baseou-se a dispensa em outro diploma legal — a Lei nº 2.680, de 27-4-61, que anulou aquela que dera efetividade aos requerentes, por vício de inconstitucionalidade.

A segurança foi concedida pelo acórdão de fls. 30 a 31, do qual destaco o fundamento principal:

"Alega-se que a Lei nº 2.489 feriu o art. 27, item III, da Constituição do Estado, por isso que o projeto do Poder Executivo, do qual a mesma se originou, concedia a efetividade apenas aos que contassem mais de dois anos de serviço, e que foi em virtude de emenda legislativa que o prazo ficou reduzido para dois anos. Improcede o argumento. A emenda em questão, conforme reiteradas decisões dêste Egrégio Pretório, não transgrediu o sobredito dispositivo constitucional, pois não importou em "a criação e extinção de cargos e funções estaduais e fixação e alteração dos respectivos estipêndios".

Trata-se, por sem dúvida, de lei perfeitamente constitucional. Não a podia, portanto, anular, a pretexto de vício de inconstitucionalidade, a Lei nº 2.680, de 27-4-61, em a qual se baseou a malsinada dispensa dos requerentes."

O Estado de Santa Catarina interpôs recurso extraordinário, com fundamento na letra *a* do permissivo constitucional, alegando violação dos arts. 188 e 36 da Constituição federal. e 191 e 27, III, da Cons-

tituição estadual. O recurso foi admitido pelo despacho de fls. 39 a 41.

A douta Procuradoria-Geral da República opinou pelo não provimento do recurso, nestes têrmos:

"O Estado de Santa Catarina recorre extraordinàriamente de decisão do Colendo Tribunal do Estado, que concedeu segurança a Antonio José dos Santos e outros, reconhecendo-lhes o direito decorrente do art. 1º da Lei nº 2.489, efetivadora dos extranumerários mensalistas que contavam com 1 (um) ou mais anos de serviço.

Deseja o recorrente que a lei considerada constitucional pelo Tribunal *a quo* malferiu os arts. 188 e 36 da Constituição federal, e os arts. 191 e 27 da Carta estadual.

Não têm razão, todavia. A Lei número 2.489 vale como diploma reestruturador operante no serviço público: mudar a categoria funcional dos servidores, genèricamente, transferindo-os de quadro variável para o quadro permanente, desde que fôssem portadores de determinadas condições. A modificação estrutural da sistemática dos quadros, muito embora importe em benefícios para o funcionalismo, é atribuição precípua da Lei, que diga-se de passagem, teve trâmite normal e sanção pacífica. Não há, pois, visos de inconstitucionalidade a se conhecer. Pelo não provimento."

É o relatório.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Êste é um dos muitos casos do Estado de Santa Catarina relacionados com as Leis ns. 2.489, de 13-11-60, e 2.680 de 27-4-61.

O primeiro dêsses diplomas efetivou servidores públicos que contavam um ano de serviço, ou algum tempo mais; o segundo anulou-o por vício de inconstitucionalidade. Não se pacificou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em tôrno do tema, havendo decisões discrepantes. No Recurso Extraordinário nº 49.923, julgado em 20-11-62 e relatado pelo Senhor Ministro Cunha Melo, a Egrégia 2ª Turma entendeu que a primeira Lei (nº 2.489) "protegeu interêsses de funcionários contra o interêsse público", e que a segunda (nº 2.680) "restabeleceu o primado dêsse interêsse, nos têrmos da Lei Maior estadual".

Já no Recurso Extraordinário número 52.272, julgado em 20-5-63, tendo como relator o nosso eminente colega, Ministro Gonçalves de Oliveira, a 1ª Turma não conheceu do recurso, mantendo segurança concedida a funcionário dispensado com base na Lei nº 2.680, porque o cargo fôra criado "por iniciativa do Governador, com verbap ara custeá-lo".

A Lei nº 2.489, de 13-11-60, que deu efetividade aos recorridos, teve origem em proposta do Poder Executivo. A Assembléia Legislativa emendou o projeto, que falava em dois anos, reduzindo o prazo de efetivação para um ano. O Executivo não usou da faculdade constitucional do veto e sancionou a lei, com a emenda modificativa do lapso de tempo para a aquisição da efetividade.

Alega-se, no recurso, que o legislativo não tinha o poder de desvirtuar o projeto originário do Executivo. Intrometendo-se na esfera privativa dêste, teria ferido o princípio da harmonia e interdependência dos podêres.

Se a lei lhe parecia inconstitucional na interferência do Legislativo, que tem o poder de emendar as proposições do Executivo. Não houve aumento de cargos nem de despesas.

Se a lei lhe parecia inconstitucional ou nociva aos interêsses do Estado, poderia o Governador vetá-la. Não o fêz. Sancionou-a, dando-lhe sua expressa anuência. Sanou a alegada falta de iniciativa do Poder Executivo.

Sob seu aspecto primeiro, portanto, não me parece procedente o recurso do Estado.

No que toca ao segundo fundamento, o presente recurso difere um pouco daquele que foi relatado pelo eminente Ministro Gonçalves de Oliveira. No recurso extraordinário número 52.272, o servidor fôra nomeado para cargo isolado, de provimento efetivo (assistente jurídico). Aqui, os recorridos são trabalhadores, Referência VII, do Quadro da Diretoria de Produção Animal, da Secretaria de Agricultura. O art. 1º da Lei número 2.489, de 13 de novembro de 1960, assim dispôs:

"Aos servidores extranumerários, mensalistas, diaristas, tarefeiros, artífices, mestres especializados do Estado, é assegurada a efetividade, desde que, na data da publicação da presente lei, contém um ou mais anos de serviço público estadual."

A inconstitucionalidade de uma lei, no consenso unânime dos autores e da jurisprudência, só deve ser decretada quando não houver possibilidade de harmonizá-la com a Carta Magna. Só se reconhece a inconstitucionalidade de norma legal quando ela fôr evidente, acima de qualquer dúvida razoável.

Melhor, fôra, do ponto de vista da administração em geral e do serviço público, que se banissem dos nossos costumes políticos as leis efetivadoras de interinos ou extranumerários. A realidade, porém, não tem sido essa e são sem conta os diplomas legislativos que se sucederam, após a Constituição de 1946, beneficiando servidores nessa situação, não só no campo federal, mas também nas legislações dos Estados. E, quanto a estas o Supremo Tribunal Federal tem decidido que "as leis estaduais podem ampliar, em benefício de seus funcionários, as garantias asseguradas na Constituição federal" (*Revista de Direito Administrativo,* vol. 44-185).

No mesmo sentido, vejam-se as decisões publicadas na mesma revista, vol. 51, pág. 141, e na *Revista Forense,* vol. 191, pág. 180, e vol. 34, página 188, citadas na petição inicial.

Em última análise, a questão versada neste recurso é de direito local. O art. 19 da Constituição federal dá autonomia aos Estados, que se regerão pela Constituição e pelas leis que adotarem, observados os princípios estabelecidos na Carta Magna da República. Sem dúvida o texto constitucional refere-se aos *princípios estabelecidos na Constituição federal,* e não simplesmente aos princípios constitucionais da União autorizadores da intervenção federal (art. 7º, VII), como o fizera a Constituição de 1891. Mas como bem adverte a doutrina, o *caput* do art. 18 não pode ter aplicação isolada; o seu preceito é explicitado pelos respectivos parágrafos, principalmente o primeiro onde se reservam para os Estados todos os podêres que não lhes sejam vedados explícita ou implicitamente pela Constituição. (Themistocles B. Cavalcanti, *Comentários,* volume I, página 277.) Entre estas vedações, não se vislumbra nenhuma que se refira às ampliações das garantias do funcionalismo estadual, com relação ao estatuto federal, de função pública.

Como estamos vendo, o primeiro fundamento do recurso poderia envolver uma questão federal — o princípio da independência dos podêres, com invasão das atribuições do legislativo pelo executivo. Não houve, porém, a intromissão argüida. A lei foi de iniciativa do executivo, emendada pelo legislativo, mas sem criação de cargo ou aumento de despesas, e, posteriormente, sancionada pelo governador.

O segundo fundamento não ultrapassa as fronteiras do direito local, ou seja organização de serviços e garantias de funcionários do Estado."

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Em alguns dos casos de Santa Catarina, tratava-se de extranumerários, a quem a lei estadual garantira contra demissão arbitrária, dando-lhes efetividade.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — O Govêrno efetivou-os.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Enquanto não obtida a estabilidade, estarão garantidos contra demissão arbitrária ou sem forma regular. A *Súmula* 50 trata do assunto.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — No caso em tela, o que se impugna é uma lei que tornou efetivos os extranumerários, em face do art. 188 da Constituição.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Ao tornar efetivos os extranumerários com certo tempo de serviço a lei lhes deu a garantia do estágio probatório, que condiciona a demissão, quanto às formalidades e aos motivos.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — No caso, houve duas leis; uma que mandou efetivar e outra que anulou as efetivações.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Mostrei que há julgados em sentido contrário.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Julgamos várias vêzes que a lei posterior, embora não valesse como anulatória, valia como lei extintiva dos cargos criados pelas leis anteriores. Mesmo quanto a êste ponto, houve depois algumas decisões divergentes, por fôrça de argumentação dos eminentes Ministros Pedro Chaves e Gonçalves de Oliveira. Mas julgamos, muitas vêzes, que a lei nova tinha o efeito de extinguir os cargos.

Com relação a extranumerário, também proferimos algumas decisões. A equiparação de extranumerários a efetivos, nas condições previstas na lei, dá-lhes a garantia do estágio probatório. Por isso, recaem êsses casos no que dispõe a *Súmula* 50. Ficando êles em estágio probatório, se não tiverem cinco anos, a demissão fica condicionada a inquérito ou a comprovação de justo motivo. No caso, nada disso foi observado.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Na hipótese, o que se alega é que houve violação da Constituição, porque a lei seria inconstitucional.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — A *Súmula* 50 diz que não é. A lei competente pode estabelecer condições para a demissão. O estágio probatório é uma dessas condições. E a equiparação de extranumerário a funcionário (antes de adquirirem a estabilidade).

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Há Estados que proíbem que a lei o faça. É o caso do Estado do Rio, por exemplo.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — A *Súmula* 50 refere-se ao art. 87, V da Constituição, e à Lei 2.284, de 9 de agôsto de 1964, artigo 1º.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — No plano federal.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — O que se discute é que houve violação do art. 188 da Constituição, que êsses funcionários só poderiam ser estáveis depois de dois anos de exercício, mas que essa estabilidade lhes foi dada em lapso de tempo menor.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — A própria União deu a estabilidade, em lei federal.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — A Lei 2.284 é lei federal.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Há uma outra lei, que diz que o prazo de estágio probatório é de 1 ano. Reduziu-o de 2 para 1 ano. Automàticamente, tornou estáveis os funcionários que cumpriam o estágio probatório já há mais de 1 ano.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Um dos casos citados, como referência, na *Súmula* 50 são os embargos 51.077. A ementa dêsse julgado, de que fui relator, assim diz: "A lei pode conceder efetividade a extranumerários, condicionado, assim, sua demissão."

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Esclarecido nos debates que a matéria está consubstanciada na *Súmula* 50, não conheço do recurso.

DECISÃO

Como consta da ata a decisão foi a seguinte: Não conheceram, unânimemente.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro A. M. Ribeiro da Costa.

Relator, o Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins e Silva.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Evandro Lins e Silva, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vítor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota Filho e Hahnemann Guimarães.

Licenciados, os Exmos. Srs. Ministros Luis Gallotti e Lafayette de Andrada.