FUNCIONÁRIO PÚBLICO — DEMISSÃO — CÂMARA DE VEREADORES

— A Câmara de Vereadores é incompetente para anistiar funcionários legalmente demitidos.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Hildefonso Oliveira e outros *versus* Prefeitura Municipal de Rio Grande

Recurso de mandado de segurança nº 9.367 — Relator: Sr. Ministro Prado Kelly

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de recurso ordinário em mandado de segurança nº 9.367 (do Rio Grande do Sul), em que são recorrentes Hildefonso Oliveira e outros e é recorrida a Prefeitura Municipal de Rio

Grande, decide a 3ª Turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, negar provimento ao recurso, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal, 3 de março de 1966. — *Luís Gallotti*, Presidente. — *Prado Kelly*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Prado Kelly — Os fatos da causa estão sucintamente expostos no relatório que integra o acórdão recorrido:

"Em 1951, foram demitidos cêrca de oitenta funcionários da Prefeitura de Rio Grande por terem se envolvido num movimento grevista que atingiu os serviços essenciais do referido município, principalmente o de transportes coletivos e o de águas e esgôto. Como é curial, as vagas ocorridas em conseqüência de tais demissões foram preenchidas.

Ocorre que a 30-11-59, a Câmara dos Vereadores, através do Decreto legislativo nº 28, concedeu anistia aos servidores demitidos em razão da mencionada greve, determinando a readmissão dos mesmos, sem o direito de receberem os vencimentos relativos ao tempo em que estiveram afastados do serviço.

Face a essa determinação, o Prefeito enviou à Câmara de Vereadores 2 projetos de leis, abrindo créditos especiais para o atendimento das despesas decorrentes das readmissões dos grevistas. E depois, despachando os requerimentos de cinco dêles, determinou as respectivas reintegrações, face ao disposto no Decreto legislativo nº 28 (fôlhas 45 a 49), sendo que essas reintegrações foram feitas através das resoluções ns. 129, 130, 131, 132 e 137, de 23-8-60, constando em tôdas elas a menção ao Decreto legislativo nº 28, como fonte e origem das mesmas (fls. 14 a 17).

Entretanto, a seis de outubro do mesmo ano, o Prefeito baixou o Decreto nº 2.025, tornando sem efeito as readmissões feitas em conseqüência do Decreto legislativo nº 28, porquanto essa resolução da Câmara dos Vereadores é contrária aos interêsses da Comuna e inconstitucional (fl. 39).

O MM. Dr. Juiz de Direito da 2ª Vara da aludida comarca, conhecendo do presente *mandamus*, requerido pelos cinco ex-funcionários que haviam logrado readmissão, concedeu a segurança, sob o fundamento de que a Administração Municipal não podia tornar sem efeito as readmissões dos impetrantes, já que elas se revestiram de tôdas as formalidades legais.

Segundo a sentença, "ainda se nota grande irregularidade e até mesmo se possa vislumbrar inconstitucionalidade no decreto legislativo que levou o Executivo à reintegração dos impetrantes, não se pode deixar de distinguir o ato originador, oriundo do Legislativo Municipal, do ato conseqüente praticado pelo Executivo, pois que êste teve efeitos em relação a terceiros, no caso os impetrantes, que começaram a trabalhar novamente para a Prefeitura e se consideraram reintegrados, deixando outras ocupações, com o que modificaram suas economias" (*sic*).

Não obstante, provada como está a vinculação das readmissões dos impetrantes ao Decreto legislativo nº 28, não é possível, para apreciar a validade daquelas, cindi-las do citado ato originador. Tem inteira aplicação à espécie a denominada "teoria dos motivos determinantes", delineada pelas decisões do Conselho de Estado da França e sistematizada por Jèze. Funda-se ela na consideração de que os atos administrativos, quando tiverem sua prática motivada, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos (ver Acórdão da 2ª Câmara Civil *in Revista Forense*, vol. 188, pág. 238).

A propósito dessa teoria que, consoante informa Heli Lopes Meireles, hoje integra a prática administrativa dos povos cultos, o Professor Francisco Campos assim se manifestou: "quando um ato administrativo se funda em motivos ou pressupostos de fato, sem a consideração dos quais, da sua existência, da sua procedência, da sua veraci-

dade ou autenticidade, não seria o mesmo praticado, parece-me de boa razão que, uma vez verificada a inexistência dos fatos ou a improcedência dos motivos, deva deixar de substituir o ato que nêles se fundava" (*apud* Heli Lopes Meireles, *in Direito Municipal Brasileiro,* pág. 477).

Sustenta-se que o decreto legislativo em tela é inconstitucional, eis que só a União tem competência para conceder anistia. Improcede essa alegação. Os Estados e os Municípios têm competência para conceder anistia, relativamente aos atos punidos segundo as respectivas legislações (ver Pontes de Miranda, *in Comentários à Constituição Federal,* vol. I, pág. 275).

O problema que se delineia neste mandado de segurança não é de ordem constitucional. A indagação que se impõe é a de saber se a Câmara de Vereadores tinha podêres para baixar o Decreto legislativo nº 28. A resposta está no art 30 da Lei Orgânica do Município (fl. 52). Por êsse dispositivo, verifica-se que o legislativo municipal exorbitou, porquanto, entre as suas atribuições privativas, não está a de conceder, através de decreto legislativo, anistia a ex-funcionários, lagalmente demitidos. Como órgão legislativo, a Câmara não pode intervir no Executivo, senão através de leis (Heli Lopes Meireles, *in* ob. cit., pág. 571).

Nulo, de conseguinte, é o Decreto legislativo nº 28, de 30-11-59. E essa nulidade, face à teoria dos motivos determinantes, contaminou de igual mal os atos subseqüentes.

A objeção de que o Prefeito não podia revogar as readmissões dos impetrantes, porque elas foram precedidas de outros atos, tais como as leis abrindo créditos especiais, e se consumaram, tanto que os agravados chegaram a retornar ao serviço do Município, onde permaneceram cêrca de quinze dias, não procede. O executivo não está obrigado a usar de créditos especiais, abertos para o atendimento de despesas, resultantes de ato nulo, nem êste convalesce com o decurso do tempo.

Nesse sentido é a lição de Fernando Henrique Mendes de Almeida, professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: "Se o ato administrativo é nulo e só depois de se arrastar como tal é atingido pela revogação, está ela, sempre, em seu tempo hábil, pois que *quod initio vitiosum est nec tractu temporis convalescere potest*" (*in Revista Forense,* vol. 189, pág. 420).

Quando o ato é ilegal, decidiu o Supremo Tribunal Federal, à própria administração sobra arredar os efeitos do seu proceder anterior, não havendo como distinguir entre êrro de fato e de direito (*in Revista Forense,* vol. 178, pág. 141). Nessa hipótese, e a observação é de outro acórdão do Pretório Excelso, não se trata de revogar e sim de anular o ato administrativo, que, sendo nulo, não pode dar origem a qualquer direito (*in Revista Forense,* vol. 184, pág. 77)."

O eminente Ministro Evandro Lins e Silva, então Procurador-Geral da República, aprovou parecer do Procurador Olavo Drumond, opinando pelo desprovimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Prado Kelly (Relator) — Nego provimento ao recurso. A questão principal, versada no acórdão denegatório, é a de saber se a Câmara dos Vereadores tinha podêres para baixar o Decreto legislativo nº 28, ou fôsse para anistiar funcionários *legalmente demitidos*. A especificação dessa competência não consta nem podia constar do rol de atribuições enumeradas no art. 30 da Lei Orgânica dos Municípios (fl. 52-A), inclusive no preceito genérico do art. 19, *c*, que condiciona o exercício da função legislativa à previsão estabelecida na Constituição ou nas Leis do Estado. O citado Decreto legislativo nº 28, foi em substância, diploma *revogatório* de atos *privativos* do Executivo local. A nulidade, que lhe afetava, contaminou, segundo realça o Tribunal Sul-Rio-Grandense, os atos subseqüentes, como os de readmissão, afinal reconsiderada pelo Prefeito, dentro da faculdade, reconhecida à admi-

nistração, de revogar os próprios atos, quando patente a sua ilegalidade.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Não provido. Unânime.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Prado Kelly. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Carlos Medeiros, Prado Kelly, Hermes Lima, Gonçalves de Oliveira e Luís Gallotti.