MUNICÍPIO — AUTONOMIA — EXTENSÃO DE VANTAGENS, PELO ESTADO, A FUNCIONÁRIOS MUNICIPAIS — INCONSTITUCIONALIDADE

— Declaração de inconstitucionalidade, em parte, do art. 107 da Constituição de São Paulo, de 1947.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Aarão Ramos Nogueira e outros *versus* Prefeitura Municipal de São Paulo

Recurso de mandado de segurança nº 13.822 — Relator: Sr. Ministro

ALIOMAR BALEEIRO

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de recurso ordinário em mandado de segurança nº 13.822, do Estado de São Paulo, em que são: recorrentes, Aarão Ramos Nogueira e outros e recorrida: Prefeitura Municipal de São Paulo, decide o Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, negar provimento ao recurso, unânimemente, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal, 18 de agôsto de 1966. — ***Cândido Mota Filho,*** Presidente. — ***Aliomar Baleeiro,*** Relator

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — 1. Adoto o parecer do v. acórdão recorrido, à f. 462:

"Aarão Ramos Nogueira e cento e quarenta e seis outros autores, cujos nomes vêm mencionados na inicial, todos êles servidores aposentados da Prefeitura Municipal de São Paulo, impetram o presente mandado de segurança contra ato do Exmo. Senhor Prefeito do Município de São Paulo, que lhes negou o adicional da sexta parte de vencimentos, previsto no artigo 98, combinado com o art. 107, da Constituição estadual. Tal ato, segundo asseveram, violara seus direitos líquidos e certos, uma vez que preenchem o único requisito exigido, para a concessão daquela vantagem, a saber, contar com vinte e cinco anos de efetivo exercício. Acentuam, ainda, que, na esfera administrativa, não lograram êxito em seus requerimentos, sempre indeferidos, com base no Processo nº 159.026/61, insistindo, assim, a autoridade apontada como coatora, "em fazer vitoriosa e decisão proferida, há anos, no Processo nº 100.487 de 1947, quando as autoridades municipais ainda entendiam que, percebendo o funcionalismo da Prefeitura adicionais, por decênio ou qüinqüênio de serviço, não lhe caberia direito ao adicional da sexta parte". Êsse entendimento, a seu ver, não pode preponderar, porque as vantagens de ambos os adicionais seriam completamente autônomas, não dependendo também o da sexta parte de lei municipal regulamentadora, por ser auto-aplicável. Não obstante aposentados, seriam, igualmente, beneficiados por elas, porque não perderam a sua qualidade de efetivos, sendo que aquêles preceitos constitucionais não fazem, por igual, qualquer distinção entre servidores ativos e inativos. Pleiteiam, por isso, seja a autoridade impetrada compelida a cumprir o disposto nos invocados artigos 98 e 107 da Constituição do Estado.

Prestando informações sôbre o pedido, que está instruído com inúmeras fotocópias e dois recortes do *Diário Oficial do Município*, o impetrado ressaltou a inépcia da inicial, por desatender ao disposto nos arts. 153 e 158 do Código de Processo Civil, porquanto a segurança fôra pedida, "de um modo puramente abstrato", sem que os impetrantes pleiteassem providências específicas. Argüiu, também, a ilegitimidade de parte, relativamente a cento e vinte e seis dos autores, dada a circunstância de apenas vinte e dois dêles, cujos nomes especificou, terem seus requerimentos indeferidos, não tendo sido os demais partes nos processos despachados. Com relação a êsses últimos, a impetração seria, pois, inadmissível, em razão de visar a lei, em si mesma, isto é, a norma genérica e abstrata. No mérito, pugna pela denegação da segurança, visto considerar inconstitucional a combinação do art. 107 com o art. 98 da Constituição do Estado, ante o preceito do artigo 28, nº II, letras *a* e *b*, da Constituição Federal. Ainda que não declarada essa inconstitucionalidade, não poderia, segundo entende, vingar o *writ* porque, *em face da Lei municipal nº 3.010, de 1 de dezembro de 1949, os impetrantes já percebem mais do que o adicional de tempo de serviço determinado pela Constituição Estadual*.

A Procuradoria-Geral da Justiça manifestou-se pela rejeição das preliminares argüidas e denegação da segurança, reconhecendo a inconstitucionalidade invocada."

2. O v. Acórdão, evitando declarar a inconstitucionalidade do art. 107 da Constituição de São Paulo, por ferir a autonomia municipal (art. 28 da Constituição Federal), entende que o recorrido não ofendeu direito líquido e certo dos recorrentes, negando-lhe a sexta parte dos vencimentos depois de 25 anos de serviço. É disposição da Constituição do Estado, que ela própria manda aplicar aos funcionários municipais. Pela incompatibilidade do art. 107, da Constituição de São Paulo com o art. 28, da Constituição federal, entendeu o Acórdão que os recorrentes não têm direito líquido e certo. Além disso, recebem

mais do que 1/6 (ou 16,66%), pois lei municipal lhes dá 25% aos 25 anos. Êles querem acumular ambas as percentagens.

3. A Procuradoria-Geral da República, em parecer aprovado pelo eminente Ministro Osvaldo Trigueiro, opinou no sentido da confirmação do v. Acórdão, pela inconstitucionalidade do art. 107 da Constituição de São Paulo.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — Nego provimento ao recurso nos têrmos do parecer da Procuradoria-Geral da República, porque, evidentemente, os recorrentes não têm direito líquido e certo ao adicional do art. 107 da Constituição de São Paulo, que não poderia obrigar o Município a êsse ônus sem ofender o artigo 28 da Constituição Federal.

Além disso, lei municipal já dá aos funcionários da capital paulista 25% de adicionais aos 25 anos de serviço. Êles querem mais 16,66 (1/6) somados a êsses 25%.

Reitero aqui os fundamentos de meu voto no recurso de mandado de segurança de São Paulo número 13.270, caso idêntico aos dêstes autos.

ADITAMENTO AO VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — Creio que está bem claro pelo frutuoso e brilhante debate que acabamos de ouvir qual a tese a ser decidida por esta Côrte. Ela envolve o sentido do art. 28, inc. II, da Constituição Federal, na cláusula "quanto ao seu peculiar interêsse" — o do Município —, em relação à qual a Constituição dá autonomia. E nesse dispositivo — inc. II — a Constituição caracteriza a autonomia não só pelo peculiar interêsse mas, especialmente, pela organização dos serviços públicos locais e pela decretação e aplicação de suas rendas.

Em outras palavras: — num sistema jurídico e constitucional, como o nosso, o Município é elevado à categoria de pessoa de direito público, e não de simples instrumentalidade do Estado, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos e na Europa. Na Itália, por exemplo, são considerados *Enti Pubblici non territoriali* as autarquias descentralizadas administrativas por oposição aos Municípios que seriam como que autarquias territoriais.

No Brasil, sem sombra de dúvida, desde a Constituição de 1891, os Municípios são pessoas de direito público. Já o eram no tempo da Colônia. Gozavam dessa autonomia, històricamente, Municípios da Península Ibérica.

A Constituição de São Paulo, no art. 98, determina que os funcionários do Estado, depois de 25 anos de serviços, fazem jus a um adicional de 6ª parte, que se incorpora, etc...., portanto de 16,66%. No art. 107 a mesma Constituição determina que as vantagens dadas naquele título aos funcionários estaduais são, automàticamente, extensivas aos funcionários municipais.

Daí êste mandado de segurança, em que o advogado do recorrido, no seu brilhante discurso, pede a extensão do art. 107 da Constituição de São Paulo aos seus constituintes.

Como foi visto, as decisões do Supremo Tribunal repelem essa pretensão, ora pela inconstitucionalidade decorrente desta cláusula do art. 28 — sobretudo do inc. II do art. 28 — senão, também, porque uma lei municipal, que é a 3.810, de 1-12-49, assegura aos funcionários municipais não 1/6 após 25 anos, mas 25%; portanto, a 4ª parte de seus vencimentos, por conseguinte, mais que a 6ª parte. Essas decisões variam em pormenores secundários, mas, de modo geral, são contrárias às pretensões defendidas pelo recorrente.

Entendo que o art. 107 da Constituição de São Paulo, estendendo aos funcionários municipais vantagens que ela assegurou aos funcionários estaduais — vantagens essas que não figuram na Constituição Federal — é inconstitucional. Ela violou a autonomia do muni-

cípio, naquilo que é de seu "peculiar interêsse", e especialmente, na organização de seu serviço público local.

Quero crer que é igualmente difícil — o que o advogado dos recorrentes aqui aflorou — definir-se o que é um serviço público *local*. Não temos nenhum metro especial, nenhum aparelho, nenhum *standard* para determinar o que é, rigorosamente, um serviço público *local*. Mas acredito que temos três meios de, com essa margem inevitável de êrro das coisas humanas, para poder estabelecer o que é um serviço público *local*.

1º) Històricamente, isto é, a velha verdade que Holmes dizia à Côrte Americana: "Uma página só de História vale mais do que todo um compêndio de lógica".

Há vários serviços, que històricamente, pertencem ao Município, desde o tempo da Colônia. Alguns dêsses serviços passaram também a ser estaduais, outros municipais, alguns federais. Muitos dêles hoje são federais. Os Municípios tinham, històricamente muito mais competência do que têm hoje. Vários serviços que eram de interêsse local, hoje são considerados de interêsse federal, como horários de trabalho, tabelamento de preços, contrôle do abastecimento, etc.

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho (Presidente) — Vossa Excelência há de recordar que a primeira Constituição Brasileira foi legitimada pelos Municípios.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — Creio até que o Município de Itu, em São Paulo, foi o único que se sublevou contra essa decisão. Basta ver as atas do Município da Capital da Bahia, ao tempo da Colônia, conservadas desde 1624. João Francisco Lisboa discorreu sôbre isso, e o Ministro Castro Nunes também numa valiosa monografia.

2º) Não há nenhuma dúvida de que certos serviços são concorrentes. Hoje, com a expansão do automóvel que liga Estados e Países, é claro que não pode ser mais a autoridade municipal que há de traçar certas regras de tráfego. Às vêzes, ela é obrigada a ceder. Eu mesmo fui Relator de um caso em que havia um conflito entre o Município de Poços de Caldas e a autoridade federal, a respeito de regras de tráfego. E vários outros.

3º) Outras vêzes, o serviço é exclusivo. Só o Município pode realizar a organização do quadro, atribuições, etc. de funcionários que lhe prestam serviços. Só a Prefeitura pode decidir sôbre isso. Como é que o Estado pode decidir quanto é que a Prefeitura vai pagar a seus funcionários, quantas horas de trabalho deve impor aos funcionários, que disciplina, que penalidades? Isso não pode ser atribuição do Estado. As regras, gerais, sim, aí, são nacionais — quero dizer que algumas estão na Constituição federal e se aplicam a todos os funcionários. Mas o Estado não pode, de maneira nenhuma, por nenhum dos dispositivos que o ilustre advogado aqui lembrou, intervir nesses assuntos. Sua Excelência exemplificou com o art. 171, aquêle que trata da competência dos Estados, para estabelecer seus sistemas de educação, porque é entrosado com o mesmo dispositivo ou com o dispositivo anterior, que dá à União competência para estabelecer a Lei de Diretrizes e Bases. Há uma política nacional de educação, como todos sabemos, e isso é história longa.

O Sr. Ministro Prado Kelly — A Constituição admite um sistema federal de ensino e sistemas estaduais de ensino.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — É uma história muito comprida, que o eminente Sr. Ministro Prado Kelly lembrou aqui uma vez, no dia em que discutimos o caso da censura de filmes. Mas, aqui, o argumento trabalha contra os recorrentes, porque a Constituição, expressamente, neste caso, o

ressalvou. Aflorou também, o nobre advogado o art. 22 em que, expressamente, se dá aos Estados competência para estabelecer contrôle financeiro dos Municípios. O Legislador estadual pode estabelecer as regras de contrôle. Pode dizer que haverá um Tribunal de Contas ou pode estabelecer uma repartição de chefia unipessoal, etc.... E tenho claro como se fôsse ontem, como aconteceu na Constituinte. Os Estados Americanos serviram de modêlo para esta regra. O Estado Americano é que tem o órgão de contrôle porque na América, realmente, os Municípios são ramos que nascem do tronco do Estado e não do tronco da União, como acontece no Brasil. Não há, na Constituição Americana, uma palavra a respeito dos Municípios — se é que podemos usar, genèricamente, "municípios", para os diversos podêres locais com diferentes normas e conteúdos (*country, town, city,* etc.). Essa matéria foi abordada pelo eminente Sr. Ministro Osvaldo Trigueiro, em seu livro sôbre o Estado Americano e sua organização.

Pois bem. Êsses elementos não se aplicam nem se pode, também, invocar a competência subsidiária e complementar dos Estados para certos assuntos, competência essa estabelecida na Constituição, no art. 6º, que dá maior elasticidade ao art. 5º. Certas matérias que são da competência da União, nos arts. 6º e 7º estão também remetidas ao Estado, só para preencher lacuna, só para complementar a disposição incompleta, silente ou evasiva da lei federal.

Sr. Presidente, êste caso já é muito conhecido do Supremo Tribunal Federal e reitero meu ponto de vista de que entendo como inconstitucional o art. 107 da Constituição de São Paulo, em contrate com o art. 28, inciso II, da Constituição federal. Também, êsse meu pensamento é corroborado pela impressão de que o próprio art. 18, aqui invocado pelos recorrentes, não lhes favorece a situação, porque ali se diz: cabe aos Estados — chamamos a competência residual — tudo aquilo que não fôr expresso ou implicitamente reservado à União, ou não lhes seja vedado pela Constituição.

No caso, qualquer cláusula que desse, à luz do art. 18, poder aos Estados, entraria em conflito com o artigo 28, II, da Constituição federal.

O Sr. Ministro Evandro Lins — A declaração de inconstitucionalidade deve ser em parte, só na parte referente aos Municípios, porque o artigo fala também em fôrça pública. Deve-se declarar a inconstitucionalidade do artigo, na parte contestada.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — Aceitando o reparo do eminente Sr. Ministro Evandro Lins, nego provimento a ambos os recursos.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — V. Exa. acha necessário enfrentar o problema constitucional?

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — Temos, aqui, decisões em que o Município já deu mais do que a Constituição permite. Poderíamos seguir a linha do acórdão anterior, adotada aqui, dizendo que se o Município já deu a 4ª parte, deu mais do que a Constituição permite. Implicitamente, daríamos como constitucional essa regra do art. 107. Mas, há, em São Paulo, 300 ou 400 Municípios. Não quero, de maneira nenhuma, prejudicar a situação dos outros Municípios, que não imitaram nem poderiam imitar o Município de Santos, que é um dos Municípios mais ricos do Brasil.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Acho que não podemos deixar de enfrentar a tese da inconstitucionalidade, porque, na realidade, estaremos admitindo a Município já deu mais do que a Consconstitucionalidade, se dissermos que o tituição manda dar.

PELA ORDEM

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Sr. Presidente, fui relator de um

acórdão e cheguei a conclusão idêntica, isto é, negando a segurança. Mas, eu não julgava inconstitucional o dispositivo da Constituição de São Paulo que mandava dar, também, aos servidores estaduais 1/6 dos vencimentos. A meu ver, a inconstitucionalidade não é manifesta, e sòmente, quando é manifesta, segundo ensinamentos da doutrina e da jurisprudência, é que ela deve ser declarada.

Ora, sabemos que na Revolução de 1930 houve postergação de direitos de servidores. Então, surgiu, desde a Constituição de 1934, uma tendência no sentido de assegurar vantagens efetivas, direitos efetivos, aos servidores públicos na própria Carta Política. Escreveu-se um capítulo relativo a funcionários, e a jurisprudência, nos rumos dessa orientação, o ampliou, tendo o Supremo Tribunal Federal declarado, inúmeras vêzes, que as garantias e os direitos dos funcionários públicos não eram apenas aquêles assegurados na Constituição federal. Poderiam as Constituições e mesmo as leis federais dar maiores vantagens, ampliar favores e garantias.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — Mas, o poder competente, e não o incompetente.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Mas nunca dissemos que o Estado pudesse majorar vencimentos de funcionários municipais violando a autonomia do Município; êste problema não estêve presente, nos casos a que se referiu o o eminente Ministro Gonçalves de Oliveira.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Então, temos que conciliar as tendências. É verdade que o Estado não pode fazer ingerências nas finanças municipais, porque isto ofenderia o princípio do art. 28 da Constituição federal. Mas — peço bem a atenção dos Srs. Ministros para êste ponto — a Constituição de São Paulo não fixou vencimentos para os servidores municipais. Apenas quis dar um acréscimo de vencimentos que vigora para todo o funcionalismo público federal, vigora para todo o funcionalismo público estadual. Então, a Constituição de São Paulo dispôs que todos os servidores municipais, teriam, pelos menos, também um acréscimo de vencimentos, um adicional de vencimentos na base de 1/6, que corresponde a 16,66. E os debates esclareceram que o Município, ora interessado, não dá 16%; dá 25%. Se a Constituição do Estado fixasse os vencimentos para os servidores municipais, eu estaria de acôrdo em que haveria inconstitucionalidade. Mas, não. A Constituição garante que os Municípios fixem os vencimentos como lhes aprouver. Êsses vencimentos não são fixados nem pelo Estado, nem por lei estadual, nem pela Constituição estadual. São fixados pelas leis municipais. Então, os legisladores municipais sabem que têm de acrescentar mais 25% de adicional, e fixam os vencimentos como lhes aprouver.

Ao que me parece não há, manifestamente, nenhuma violação da autonomia municipal, no que diz respeito à arrecadação e à distribuição de seu numerário, das suas rendas. Não há uma intervenção na administração pública no Município. Pelo menos, não é manifesta. E, no caso concreto, como já o Município dava a êsses servidores não 16%, mas 25%, cheguei à conclusão de que o mandado de segurança era irrelevante, era improcedente.

São estas as explicações que queria dar, Sr. Presidente.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Então, qual o objetivo dos recorrentes, se êles estão ganhando mais? Êles querem, além dos 25%, a sexta parte? Êles não viriam ao Supremo Tribunal por nada; êles devem querer alguma coisa.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — Os recorrentes querem somar.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Êles querem as duas coisas.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Então, temos que enfrentar o problema constitucional.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Se têm direito ou não aos 16% concedidos pela Constituição Estadual — êste o problema em causa. Não temos que discutir o problema dos 25% que o Município dá a seus funcionários, legìtimamente, de acôrdo com a Constituição. O que êles pleiteiam é que seja incorporado aos seus vencimentos o acréscimo fixado no art. 107 da Constituição de São Paulo.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Mas, isso já está dado.

O Sr. Ministro Evandro Lins — É a isso que êles entendem ter direito. Para negarmos êsse pretendido direito, não podemos deixar de enfrentar a questão da constitucionalidade dêsse dispositivo; porque a hábil solução a que chegou o eminente Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira no primeiro mandado de segurança, realmente, contornou a questão, mas, a meu ver, sem poder contorná-la, com a devida vênia.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Foi ouvido, em parecer, o Departamento jurídico da Prefeitura, que mostrou como surgiu essa percentagem paga aos Estados e Municípios. Esta regra é antiga; por que só agora vem ao Supremo Tribunal? Esta lei é de 1942 ou 1944. Evidentemente, os recorrentes entenderam, nesses vinte anos, que nos 25% estavam incluídos os 16%.

O Sr. Ministro Evandro Lins — No primeiro julgamento, essa questão foi debatida longamente, no mandado de segurança nº 13.325. Lembro-me que, sendo o primeiro a votar, tendo concluído com o eminente Sr. Ministro Relator, divergi, entretanto, da fundamentação do seu voto; pedi, então, a atenção do Tribunal para êste problema; a questão posta diante de nós era esta: — os recorrentes pleiteavam lá e pleiteiam aqui que sejam incorporados aos seus vencimentos, nos têrmos do artigo 107 da Constituição estadual, os 16% correspondentes aos 25 anos de serviços prestados. Mas o Município já lhes dá mais do que os 16%. Se, de amanhã em diante, o Estado mandar dar 50%, como mandar deduzir aquilo que o Município já dá legìtimamente, de acôrdo com a Constituição?

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Herdamos do direito norte-americano o princípio de que se deve afastar a questão constitucional, quando a causa puder ser decidida à base da lei. Daí não se segue, nem aqui, nem lá, que a questão constitucional tenha sido decidida dessa ou daquela maneira.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Aqui, não é possível. A questão não é estadual. O funcionário municipal não está discutindo êsses 25%.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — O pedido tem assento nos arts. 98 e 107 da Constituição. Os recorrentes querem mais 16,66%.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Mas a Prefeitura se defendeu com outro argumento, que faz parte do contraditório. O pedido foi baseado na Constituição, mas a defesa se fêz também com base na lei ordinária.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Note bem o eminente Ministro. A Constituição não manda, cada vez que haja um aumento de vencimentos municipais, que se dê mais 1/6. O dispositivo é transitório e foi observado pelo Estado e pelos Municípios, em 1946. Não é um dispositivo permanente, no sentido de que, cada vez que haja um aumento, se dê mais 1/6. Isso seria um absurdo.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Verifico o seguinte: a ementa do acórdão, da lavra do eminente Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira, disse, inclusive, isso, que não é bem o que o eminente Sr. Ministro Vítor Nunes está pensando: reconhece, implìcitamente, a constitucio-

nalidade do artigo 107. Veja-se o que está escrito nesse acórdão:

"... As prerrogativas dos Municípios de organizar os seus serviços e empregar sua receita não impede o reconhecimento de direitos ao funcionalismo municipal expressos nas Constituições dos Estados, mormente quando a legislação municipal, dando cumprimento à Constituição do Estado, já outorga mais do que lhe deu essa Carta Política" (Ementário 599, recurso de mandado de segurança nº 13.823 — SP).

Ora, está reconhecida, aqui, a constitucionalidade do dispositivo.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — V. Exa. está lendo o voto do Senhor Ministro Gonçalves de Oliveira?

O Sr. Ministro Evandro Lins — É a ementa, é o resumo da decisão do Tribunal.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — O voto do eminente Relator era nesse sentido. S. Exa. entendia legítimo que a Constituição do Estado ampliasse os direitos dos funcionários. Houve debate, divergência, e se decidiu, afinal, pela desnecessidade de enfrentarmos o problema constitucional, pois ficara demonstrado que os pleiteantes já haviam obtido, por lei, mais do que pediam. Não se afirmou, portanto, a constitucionalidade nem a inconstitucionalidade do referido preceito da Constituição Estadual.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Mas êles não tinham mais do que pediam. Aí está o equívoco da decisão anterior. Êles estavam pedindo, exatamente, aquilo que não foi dado pelo Tribunal, com um fundamento que, a meu ver, não tem razão de ser, não justifica coisa nenhuma. Êste que é o problema. Os 25% já estavam incorporados aos vencimentos, pelo legislador municipal. Vêm êsses funcionários e pleiteiam: "temos direito a mais 16% que a Constituição do Estado nos dá". O que temos de decidir é se êsses funcionários têm ou não direito a êsses 16%.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Mas, veja V. Exa. que não é um dispositivo inserto na Constituição, nas Disposições Transitórias da Constituição. Vigorava apenas naquela ocasião.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Não é uma Disposição Transitória. É o art. 107 da Constituição, que se projeta no tempo, durante tôda a sua vigência.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — O que se pede nas razões do recurso é o seguinte:

"Acontece que tal vantagem constitucional é absolutamente distinta daquela concedida aos servidores da Prefeitura pela Lei nº 3.810, de 1949, com ela não se confundindo. Aquela — a Lei Estadual — diz respeito a um acréscimo, correspondente a mais a sexta parte dos vencimentos, a êste integrada, após completar o servidor vinte e cinco anos de efetivo exercício. Esta, a Lei municipal — estabelece um adicional progressivo, por tempo de serviço, que vai de cinco a vinte e cinco anos."

O Sr. Ministro Luís Gallotti — É isso. De outro modo, seria um debate puramente acadêmico, e não caberia ao Tribunal apreciá-lo.

PELA ORDEM

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Sr Presidente, quando o ilustre advogado estava falando, recordei-me de ter sido relator de um caso da Paraíba, que versava sôbre esta matéria. Trata-se do recurso extraordinário nº 29 888. Meu voto é muito breve.

Disse eu: "Estou em que é inconstitucional o art. 102 da Lei estadual nº 321, de 8-1-49, na parte em que estende aos funcionários municipais as mesmas vantagens asseguradas aos servidores estaduais pelo Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado.

Em voto que o Tribunal acolheu (acórdão na Rp 199), tive ocasião de observar que, no art. 28 da Constitui-

ção, duas ordens de cláusulas visam a assegurar a autonomia municipal:

a) a cláusula orgânica, estrutural. institucional do nº I, com que se assegura o govêrno representativo da circunscrição, por órgãos próprios e de sua escolha (eletividade), na deliberação como na execução (Câmara e Prefeito);

b) a cláusula do nº II, que fornece a medida da administração própria, na base do interêsse peculiar, com o destaque, que se impôs às legislaturas estaduais, constante das alíneas *a* e *b*, e tais são a decretação de tributos municipais, e a organização, pelos próprios municípios, dos seus serviços.

Compreende-se que o Estado, em suas leis, possa, no tocante à remuneração dos funcionários municipais, adotar normas limitativas, para evitar abusos, tão comuns entre nós.

Mas não me parece possível sustentar que o Estado, concedendo vantagens aos seus funcionários, possa torná-las, pelo só efeito da sua lei, extensivas aos funcionários municipais, como resultaria do disposto no diploma em questão.

Admiti-lo, sem levar sequer em conta a receita e as possibilidades financeiras de cada Municipalidade, não se conciliaria, a meu ver, com a autonomia que a Constituição confere aos Municípios e que se traduz, inclusive pela *administração própria*, no que concerne ao seu *peculiar interêsse* e à *organização dos serviços públicos locais*, nos têrmos expressos do mandamento constitucional.

Julgo inconstitucional o art. 102 da Lei Paraibana nº 321, de 8-1-49, na parte em que garante aos funcionários municipais as mesmas vantagens que são asseguradas aos servidores estaduais pelo Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado."

A decisão do Tribunal Pleno foi unânime. O eminente Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira, no voto que acaba de proferir, referiu-se a uma jurisprudência muito antiga dêste Tribunal, no sentido de que os Estados e Municípios não podem restringir, mas podem ampliar, em suas leis, as vantagens dadas pela Constituição federal no capítulo referente aos funcionários públicos, que é extensivo, como acentuou o eminente Sr. Ministro Relator, aos funcionários estaduais e municipais.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — Na parte em que cada um fôr competente.

O Sr. Ministro Luis Gallotti — Sim. O que sempre dissemos foi isto: que o Estado pode ampliar as vantagens dos funcionários estaduais, que o Município pode ampliar as vantagens dos funcionários municipais. Mas, jamais dissemos que o Estado pudesse, com ofensa à autonomia municipal, ampliar vantagens de funcionários municipais.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — V. Exa. verifica que o legislador municipal fica absolutamente à vontade para defender o erário municipal, o Tesouro Municipal, porque sabe que é essencial, e fixa os vencimentos de modo a que o Município possa suportá-los perfeitamente, fazendo a necessária economia.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — Nesse caso, pagando mal aos funcionários, dificulta-se o recrutamento dos melhores elementos para o funcionalismo.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Então, teria o Município de utilizar-se de uma manobra do seu legislador, para impedir que o Estado praticasse ato inconstitucional. Acho que não seria essa a melhor maneira de corrigir a inconstitucionalidade, e sim, decretando-a, para que se regulasse essa situação no seu todo.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Mas, foi apenas na época em que foi promulgada a Constituição de São Paulo; deu-se, também, essa vantagem, aos funcionários estaduais. Mas, se deu

de uma vez só, e foi cumprida. O Departamento Jurídico da Prefeitura é que disse isso. Não sou intérprete de leis de São Paulo, mas o Procurador da Prefeitura mostrou, evidentemente, como resultou essa lei, como surgiu êste 1/6; enfim, era uma lei que vigorava apenas uma vez. Êste foi o entendimento que dei a essa legislação.

O Sr. Ministro Luis Gallotti — O eminente Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira também aludiu a adicionais por tempo de serviço, que na lei federal variam, ora são de 25%, ora de 40% e às vêzes chegam a 65%. Mas essas são leis federais, atinentes a servidores federais. Cada Município é que poderá saber aquilo que está nas suas possibilidades pagar o adicional por tempo de serviço que poderá conceder.

Finalmente, resta a objeção de que a questão constitucional poderia ser contornada, segundo a norma seguida nos Estados Unidos e no Brasil, porque o Município já pagaria um adicional de 25%, que seria maior do que a questionada 6ª parte, que corresponde a pouco mais de 16%.

Mas, o eminente Sr. Ministro Vilas-Boas, examinando os autos, acaba de esclarecer que o que se pede é a soma dos dois adicionais, o concedido pela Constituição estadual e o assegurado pela lei municipal. Eu, aliás, tinha indagado: Então, com que finalidade viriam êsses recorrentes ao Supremo Tribunal? Para um debate puramente acadêmico? Agora, ficou claro. O eminente Ministro Vilas-Boas mostrou que êles querem, independentemente daquilo que o Município lhes deu, o que a Constituição estadual lhes daria, se não fôsse inconstitucional. Mas, *data venia*, tenho como evidente que é.

Acompanho o voto do eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Prado Kelly — Sr. Presidente, estou de inteiro acôrdo com o eminente Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Acho, mesmo, que não existe meio de evitar o exame da questão constitucional, que foi como tal considerada pela Justiça de São Paulo. A nossa intervenção no assunto é para velar, pela conformidade da decisão relativa ao estatuto básico do Estado com os princípios constitucionais da União. Jamais foi diversa a tradição jurisprudencial desta Côrte.

VOTO

O Sr. Ministro Adalício Nogueira — S. Presidente, também estou de pleno acôrdo com o voto do eminente Sr. Ministro Relator. Dou pela inconstitucionalidade do dispositivo da Constituição Paulista que manda aplicar aos funcionários municipais quando se refira aos funcionários estaduais. Não conheço nada que consulte mais ao peculiar interêsse do município e à aplicação das suas rendas, do que, justamente, o assunto em foco, porque o município é que é senhor da sua situação, é que sabe se está em condições de dar o aumento pleiteado — como, aliás, já deu e poderá dar mais noutra oportunidade — se julgar que isso atende ao seu peculiar interêsse e às suas possibilidades econômicas.

Dêsse modo, não há como deferir-se o presente mandado de segurança. Estou de acôrdo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Evandro Lins — Sr. Presidente, mantenho os votos proferidos nos recursos de mandado de segurança ns. 13.823, 14.001 e 14.683, acompanhando o eminente Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Sr. Presidente, eu também, tradicionalmen-

te, partidário da doutrina de que se deve julgar sempre pela ilegalidade, em lugar de se estar proclamando, desnecessàriamente, a inconstitucionalidade, sou obrigado a acolher, entretanto, o voto do eminente Sr. Ministro Relator, neste caso, porque a reiteração de recursos, de petitórios em casos desta natureza, está demonstrando que, realmente, a questão é constitucional. Enquanto não se decidir sôbre êsse aspecto, os pedidos virão, continuando êsse estado de intranqüilidade entre os funcionários da Prefeitura de São Paulo.

Peço vênia, pois, ao eminente Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira, cujo espírito de justiça proclamei já mais de uma vez, assim como a inteligência e o brilho de seus argumentos, mas acho que é absolutamente necessário encararmos de frente esta questão.

Realmente, quando a Constituição do Estado, no art. 107, manda aplicar aos funcionários do Município uma outorga que ela fêz aos seus próprios funcionários, essa Constituição violentou o espírito de autonomia municipal garantido pelo art. 28, inciso II, da Constituição federal.

Êste o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Sr. Presidente, reportando-me às considerações desenvolvidas no mandado de segurança nº 13.283 e recurso extraordinário nº 20.448, êste julgado em 1961, também nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Sr. Presidente, meu voto é de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator, em negar a segurança, sem enfrentar o problema da inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho (Presidente) — Sempre sustentei que, quando se trata de matéria de competência, somos obrigados a discutir a questão constitucionalmente, porque a Constituição é a regra fundamental da competência. E, o que se trata, aqui, é da competência municipal e estadual.

Também tenho sempre defendido a autonomia municipal, tendo em vista que o Estado tem o poder de organização, e o Município o poder de direção. E, neste poder de direção, é que está o seu "peculiar interêsse", que se refere, justamente — como dizia certo Deputado na Assembléia de São Paulo — à pecúnia, ao seu interêsse financeiro.

Estou de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negado provimento ao recurso, declarado em parte, inconstitucional o art. 107, da Constituição de São Paulo, à unanimidade.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Cândido Mota Filho. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Aliomar Baleeiro, Prado Kelly, Adalício Nogueira, Evandro Lins e Silva, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vítor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Luís Gallotti e Hahnemann Guimarães. Licenciados, os Exmos. Srs. Ministros Lafayette de Andrada e A. M. Ribeiro da Costa, Presidente. Impedido, o Exmo. Sr. Ministro Osvaldo Trigueiro.