FUNCIONÁRIO PÚBLICO — TESOUREIRO AUXILIAR

— A revisão dos quadros das autarquias não autoriza a extinção de cargos, na forma do artigo 19 da Lei n.º 4.345, de 26 de junho de 1964.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Armando Temperani Pereira Júnior *versus* Presidente do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

Mandado de segurança nº 15.186 — 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 maioria de votos, conceder a segurança.

Brasília, 31 de maio de 1967 — *Luis Gallotti*, Presidente — *Evandro Lins e Silva*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Evandro Lins — Armando Temperani Pereira Júnior requereu mandado de segurança contra ato do Presidente do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, alegando, em resumo, o seguinte:

a) que, por decreto do Poder Executivo, que ampliou o Quadro da Administração Central e Órgãos Locais — 1ª Seção do Orçamento — Parte Permanente, do IPASE, foi nomeado para o cargo de Tesoureiro Auxiliar de 1ª Categoria, tendo tomado posse no ano de 1963;

b) que, por Portaria de 3-8-64, do Presidente do IPASE, foi dispensado dêsse cargo, sob a alegação de que o Decreto nº 54.045, de 23-7-64, que aprovou a revisão dos cargos provisórios do IPASE, revogou os decretos anteriores que beneficiavam o impetrante;

c) que foi nomeado para cargo isolado, de provimento efetivo, regularmente, porque o Sr. Presidente da República podia criar o aludido cargo, sem autorização legislativa, por fôrça do art. 16 da Lei nº 2.745, de 12-3-56;

d) que o cargo de Tesoureiro-auxiliar está excluído do Plano de Classificação de Cargos constantes da Lei nº 3.780, de 12-7-60 (art. 61), sendo regido por lei específica, que lhe dá a característica de cargo isolado de provimento efetivo;

e) que, quando o Presidente da República autorizou a nomeação, agiu de acôrdo com a lei, dentro dos limites de sua competência e, assim sendo abusivo, ilegal e nulo foi o ato baixado pelo atual Presidente da República, ao declarar sem efeito os decretos anteriores, legalmente baixados pelo govêrno precedente;

f) que, sendo funcionário nomeado para exercer cargo de provimento efetivo, sujeito a estágio probatório, não podia ser demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade, em face do que dispõe o parágrafo único, do artigo 83, do Estatuto dos Funcionários Públicos, e de acôrdo com a *Súmula* 21, da jurisprudência predominante no Supremo Tribunal Federal;

g) que o Decreto número 54.045, de 23-7-64, é flagrantemente ilegal, porque visou fraudar a lei que protege o servidor nomeado para exercer cargo de provimento efetivo, em gôzo de estágio probatório, não se tratando de extinção legal de cargo público, mas de prática de uma fraude à lei que protege os servidores na situação em que se encontrava o impetrante;

h) que, se o requerente se encontrava amparado pelo art. 83 do Estatuto dos Funcionários Públicos, o Decreto nº 54.045, que gerou sua demissão, é nulo de pleno direito e, assim, pede segurança para o fim de voltar a exercer o cargo de Tesoureiro-auxiliar do IPASE, para o qual foi nomeado, em 11.10.63, e demitido pela portaria nº 2.100, de 3.8.64, pelo Presidente do mencionado Instituto.

O Presidente do IPASE prestou informações (f. 17-20), argüindo, preliminarmente, a incompetência do Juízo da Vara da Fazenda para conhecer do pedido, pois o ato da dispensa do requerente resultou do decreto presidencial que suprimiu o cargo criado anteriormente.

No mérito sustentou que o seu ato está amparado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de acôrdo com a *Súmula* 22, que enuncia:

"O estágio probatório não protege o funcionário contra a extinção do cargo".

O juiz acolheu a preliminar suscitada e remeteu os autos ao Supremo Tribunal Federal.

A douta Procuradoria-Geral da República, no parecer de f. 30, invocando a

Súmula 22, opina pela denegação do pedido.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Na sessão de 30.3.66, julgando caso idêntico mandado de segurança nº 15.194, impetrado em favor de Maria Regina Vilarinho de Oliveira Galo, e do qual foi relator o eminente Ministro Cândido Mota Filho, o Supremo Tribunal Federal deferiu o pedido, em parte, para que a impetrante voltasse ao cargo anterior, de funcionária efetiva do Ministério da Fazenda, do qual se exonerara para assumir o cargo de Tesoureiro-auxiliar, para o qual fôra nomeada.

Votei vencido, juntamente com os eminentes Ministros Hahnemann Guimarães, Vilas-Boas, Gonçalves de Oliveira e Hermes Lima, pois concedíamos o mandado de segurança, *in totum*. Justifiquei meu voto dizendo que o decreto que anulou a criação dos cargos se fundou no art. 19 da Lei nº 4.345, de 26.6.64, mas tal disposição não autorizava o Exmo. Senhor Presidente da República a extinguir os cargos criados pelo decreto anterior.

Sendo nulo o ato que extinguiu o cargo, acrescentei, subsistia a situação anterior. Invoquei, além disso, argumentos de eqüidade, a boa-fé com que a impetrante aceitou a sua nomeação para êsse emprêgo, acentuando que não era possível anular o decreto anterior, sem ferir direito individual subjetivo.

Agora, como relator, posso desenvolver mais longamente o meu ponto de vista, pedindo a especial atenção dos eminentes colegas para o exame que fiz, mais aprofundado, da legislação aplicável à matéria.

A Lei nº 3.780, de 12.7.60, denominada Plano de Classificação de Cargos, excluía expressamente de seu sistema, no art. 61, os Tesoureiros-auxiliares, conferentes etc... Sôbre isso não há a menor dúvida, tanto que assim decidimos no mandado de segurança nº 16.010, julgado em 6.5.66.

O decreto que criou o cargo do impetrante não tinha qualquer mácula de ilegalidade. Ao revés disso, o Presidente da República, sem necessidade de autorização legislativa, podia criá-lo, por fôrça do art. 16 da Lei nº 2.745, de 12.3.56.

A Lei nº 4.345, de 26.6.64, alterou a legislação anterior, quanto à classificação dos tesoureiros-auxiliares da administração direta e das autarquias, estabelecendo, no art. 7º, a sua classificação nos níveis 18, 17 e 16. Essa lei estabeleceu, no art. 19, o seguinte:

"A aplicação desta lei às autarquias e sociedades de economia mista ficará condicionada à revisão de seus Quadros e Tabelas de Pessoal, por iniciativa dos ministérios a que estejam vinculadas, observado o disposto no artigo seguinte e mantida, no caso, a vigência do aumento previsto no artigo 43".

Como se sabe, a Lei nº 4.345 é a lei que instituiu novos valores de vencimentos para os servidores civis do Poder Executivo e deu outras providências e regulamentos.

O que temos a resolver é se a revisão dos Quadros das Autarquias mandada fazer pelo citado art. 19, podia importar na extinção do cargo do requerente.

O Decreto nº 54.045, de 23.7.64, de que resultou o ato impugnado, aprovou "a revisão da Classificação dos Quadros do Pessoal do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, na forma determinada pelo art. 19 da Lei nº 4.345, de 26.6.64, elaborada com observância das normas contidas no Decreto nº 54.004, de 3.7.64".

De acôrdo com êsse decreto, continuaram em vigor vários decretos anteriores, bem como resoluções especiais da

Comissão de Classificação de Cargos, tendo-se estabelecido, no parágrafo único do art. 1º, o seguinte:

"Ficam declarados sem efeito os Decretos n.os 52.620, de 7.10.63; 52.683, de 29.10.63; 53.363, de 27.12.63; 53.407, de 15.1.64; 53.552, de 6.2.64; 53.592, de 25.2.64; 53.705, de 17.3.64; 53.872 e 53.873, de 30.3.64".

Entre êsses decretos estão aquêles que autorizaram a nomeação do impetrante para o cargo isolado de provimento efetivo de Tesoureiro-auxiliar do IPASE.

O art. 19, da Lei nº 4.345, autorizou a revisão de Quadros e Tabelas do Pessoal das Autarquias e Sociedades de Economia Mista, mas não autorizou a extinção de cargos. Permitiu a classificação dos servidores, inclusive dos Tesoureiros, mas não a supressão de seus cargos ou a sua demissão. E isso claramente se deduz do art. 22 da mesma lei, onde se dispôs:

"Fica o Poder Executivo autorizado a suprimir até 50 mil cargos na Administração direta e nas Autarquias.

§ 1º Na regulamentação dêste artigo será estabelecido o programa de supressão de cargos vagos e a vagarem, não podendo a medida prejudicar a nomeação dos atuais candidatos habilitados em concurso público.

§ 2º Dentro do prazo de 60 dias, contados da homologação do concurso, serão exonerados os ocupantes interinos, quando houver, e nomeados candidatos habilitados, em número que atenda aos interêsses da administração, revogada a Lei nº 4.326 de 26.4.64".

A supressão de cargos permitida pela Lei nº 4.345, como se vê, dependia de regulamentação dentro de um programa prèviamente estabelecido, o que não ocorreu na hipótese que estamos julgando. Se examinarmos o art. 38 dessa mesma lei, verificamos que ficou "vedada a ampliação dos Quadros das Autarquias e Sociedades de Economia Mista subvencionadas pela União com recursos destinados a atender a despesas de custeio, salvo quando através de lei". Proibiu-se o alargamento dos quadros, mas não se autorizou a sua diminuição, e não na forma do citado art. 22.

Ora, o Decreto nº 54.045, fundado no artigo 19 da Lei nº 4.345, não podia, a meu ver, anular o decreto que criou o cargo do impetrante, porque nem êsse art. 19, nem as demais disposições da citada Lei nº 4.345, autorizaram o Sr. Presidente da República a suprimir cargos na Administração direta e nas Autarquias, a não ser com obediência ao art. 22, já mencionado.

Repito: o art. 19 da Lei nº 4.345 não determinou nem autorizou a supressão de cargos, mas sòmente a sua revisão.

Parece claro que essa revisão não poderia ofender direito subjetivo.

No caso anteriormente julgado e a que me referi no início dêste voto (mandado de segurança nº 15.194), discutiu-se sôbre a necessidade da supressão do cargo, tendo a então impetrante feito prova de que êle era necessário à administração, com a informação do chefe do serviço da Tesouraria local do IPASE: "relativamente às necessidades do serviço, no que se refere a pessoal, é êsse um fato do qual tem conhecimento a Administração, uma vez que, em várias oportunidades, teve esta chefia ocasião de expor o problema real existente no Serviço de Tesouraria local em face de um aumento constante de encargos".

Se a lei mandou apenas rever os quadros da Autarquia e se não havia necessidade de suprimir o cargo do impetrante, penso que não se justifica, diante da lei, o ato que veio a importar na sua dispensa.

Já decidiu o Supremo Tribunal Federal em acórdão relatado pelo eminente Ministro Vítor Nunes Leal que:

"Inexistente o motivo da dispensa, não prevalece o ato, embora o servidor fôsse livremente demissível". (*R.T.J.*, 34/60).

Entendo que é nulo o ato que tornou sem efeito a criação do cargo do impetrante, porque a lei não autorizava.

É certo que o estágio probatório em que se encontrava o requerente não impede a extinção do cargo, mas tal extinção há que ser justificada. Como vimos, a justificação com fundamento no art. 19, da Lei nº 4.345, é inaceitável. Da mesma sorte, embora não alegado pela Administração, inaceitável seria o motivo de desnecessidade do cargo, porque a própria repartição entendia ser êle necessário.

São êsses os motivos pelos quais concedo a segurança impetrada.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deferida a segurança pelo Relator, pediu vista o Ministro Vítor Nunes.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Cândido Mota Filho. Relator, o Excelentíssimo Sr. Ministro Evandro Lins e Silva. Ausentes, justificadamente, os Exmos. Srs. Ministros A. M. Ribeiro da Costa, Presidente, Hahnemann Guimarães, Luís Gallotti e Pedro Chaves. Licenciado, o Excelentíssimo Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

VOTO

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Estão em julgamento dois casos idênticos. Tendo pedido vista do mandado de segurança nº 15.186, redigi voto muito breve, limitando-me quase a apoiar o do Senhor Ministro Evandro Lins, que deferia a segurança.

"S. Exa. — dizia eu — demonstrou que a supressão de cargos, que veio a alcançar o ocupado pelo impetrante, dependia de regulamentação, bem como da aprovação de um programa, nos expressos têrmos do art. 22, § 1º, da Lei nº 4.345, de 26.6.64, e não houve essa regulamentação. O art. 19, em que se fundou o decreto impugnado, não cuidara de supressão de cargos".

Entretanto, o eminente Ministro Prado Kelly, que pedira vista do outro processo (mandado de segurança nº 14.631), trouxe ao nosso exame, com o brilho de sempre, duas ponderações novas.

A primeira é que teria sido ilegal a criação dêsses cargos através de decreto do Govêrno anterior. Sua supressão posterior, pelo atual Govêrno, estaria apenas reparando a ilegalidade.

Parece-me, porém, que a criação de tais cargos, por ato do Executivo, foi perfeitamente legal, como se procedia na época, sem contestação, por se tratar de autarquia. O próprio Tribunal tem aplicado numerosos decretos de criação de cargos em autarquias, e nunca se impugnou, aqui, essa competência do Executivo. Politicamente, em especial no Congresso, é que o assunto suscitava controvérsia, porque se reconhecia ao Presidente da República o poder de ampliar sua influência na área do empreguismo.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Consinta V. Exa. uma retificação em ponto de fato.

Referi-me ao argumento, porque o eminente Ministro Relator entendia que o Presidente da República podia criar cargos em virtude de autorização contida no art. 16 da Lei nº 2.745, de 1965. Então, dizia eu:

"...êsse artigo estabelecia apenas uma faculdade *temporária*, qual a de *no prazo de 30 dias*, a contar da publicação da mesma lei, ser organizado o quadro do pessoal das autarquias, com

observância dos padrões adotados para os servidores civis da União e dos Territórios e, *então*, "aprovado por decreto executivo".

O Sr. Ministro Vítor Nunes — É impossível, Sr. Ministro Prado Kelly. Não tenho anotada, nem poderia conservar na memória, tôda a legislação sôbre autarquias subseqüente à lei citada por V. Exa. Mas, se essa competência fôra dada, originàriamente, ao Presidente da República por tempo determinado, como diz Vossa Exa., a verdade é que a praxe administrativa, sancionada pelos demais Podêres...

O Sr. Ministro Prado Kelly — Era o exercício do poder regulamentar, talvez abusivo, mas que não vale só para criar cargos, senão também, para suprimi-los.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — A supressão dos cargos é outro aspecto do problema. Pretendo examiná-lo dentro em pouco.

Ainda — dizia eu — que, originàriamente, aquela competência tivesse sido instituída em caráter temporário, o certo é que, durante anos e anos, essa praxe da criação de cargos em autarquias por ato do Executivo, tolerada e aprovada pelo Legislativo e não contrariada pelos Tribunais, tornou-se costume jurídico-administrativo.

Se tivéssemos, agora, de declarar ilegal a criação de tais cargos, faríamos desmoronar quase tôda a estrutura das nossas autarquias.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Peço licença a V. Exa. para interromper seu brilhante voto, a fim de dar um esclarecimento, do ponto de vista burocrático, a êste respeito.

Essa competência do Presidente da República surgiu para frear as autarquias, na criação de cargos. Se não houvesse, por parte do Govêrno, esta medida, até exigindo publicação no *Diário Oficial* para que os atos ficassem solenes e conhecidos, as autarquias criariam inúmeros cargos, até mesmo desnecessários.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Como, de começo, fizeram.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Aí é que surgiu um contrôle do Presidente da República no sentido de que êsses cargos só fôssem criados por decreto ou com a aprovação presidencial.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — O esclarecimento do eminente Ministro Gonçalves de Oliveira é oportuno, porque relembra a evolução da nossa administração descentralizada. As autarquias foram criadas com grande autonomia, atendendo-se às peculiaridades de cada uma, pela necessidade ou conveniência de ser flexibilizado o serviço público. Por isso, as autarquias foram autorizadas a criar seus próprios cargos. Mas foram muitos os abusos dessa descentralização. Surgiu, então, o primeiro contrôle, que consistiu na criação dêsses cargos por decreto do Poder Executivo.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Com fundamento no exercício de poder temporário.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Mas em virtude de lei.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Por lei de efeitos transitórios e com limite certo.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Não podemos garantir que a única lei a tratar do assunto tenha sido essa a que V. Exa. se refere.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Esta foi a alegada pelo eminente Relator e, por isto, detive-me no assunto.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — V. Exa. mencionou uma lei de 1956.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Quem mencionou foi o eminente Ministro Relator.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Foi a Lei nº 2.745, de 1956.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Mas bem antes dessa época, já o Senhor Presidente da República criava cargos nas autarquias, como continuou a fazer. O assunto foi várias vêzes discutido no Congresso por suas implicações políticas. Não ponho minha mão no fogo, como V. Exa.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Não fui eu que o declarei, foi o eminente Relator. Meu fundamento é outro. Considero que o suporte do ato é o poder regulamentar atribuído ao Sr. Presidente da República pelo Congresso. Esta a tese de meu voto.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Se V. Exa. sustenta que o suporte único do ato é o poder regulamentar, estou autorizado a concluir que o primeiro fundamento do seu brilhante voto foi desenvolvido apenas por amor do debate, pois V. Exa. não considera que fôsse ilegal a criação dos cargos por ato do Executivo.

O Sr. Ministro Prado Kelly — V. Exa. me perdoe, mas farei uso de uma frase já usada por V. Exa.: só o prolator do voto pode e deve interpretá-lo.

É ocasião de seguir êsse bom aviso.

Limitei-me a considerar um argumento do Ministro Relator, que dava como base legal do ato da criação daqueles cargos o art. 16, da Lei nº 2.745, e ponderei: não é possível seja tal a base, porque, se o fôsse, já estaria esgotado o prazo dentro do qual essa competência poderia ser exercida.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Agradeço o esclarecimento de Vossa Exa. Tinha-me parecido, ao ouvir seu lúcido voto, que V. Exa. adotava dois fundamentos: o primeiro é que, sendo ilegal a criação dos cargos, o Sr. Presidente da República poderia extinguí-los, no uso da prerrogativa que tem a administração de corrigir seus próprios atos ilegais.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Êste argumento foi, na verdade, invocado pelo Sr. Consultor-Geral da República; aludi a êle de passagem, não fiz dêle razão essencial de meu voto.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Passemos, então, ao segundo ponto. O ato em discussão é o Decreto nº 54.045, de 23.7.64. Invocou-se, no preâmbulo dêsse decreto, como de praxe, o art. 87, I, da Constituição federal, que dá competência ao Executivo para expedir decretos e regulamentos. Mas também se invocou, e especìficamente, o artigo 19 da Lei nº 4.345-64.

Disse, por isso, o Sr. Ministro Evandro Lins que o fundamento do Decreto nº 54.045 é, a rigor, o art. 19 citado, pois o art. 87, I, da Constituição federal ali aparece rotineiramente, como fonte geral do poder regulamentar. Já o Sr. Ministro Prado Kelly sustenta que sòmente se fundam no art. 19 da Lei nº 4.345 as normas do Decreto nº 54.045 que dispõem sôbre revisão de quadros. O mais fundar-se-ia no poder regulamentar.

Êste argumento poderia desdobrar-se em dois aspectos. De um lado, com base no poder regulamentar, o Presidente poderia extinguir os cargos, já que teriam sido criados ilegalmente. Mas êste aspecto, parece, ficou afastado com os esclarecimentos há pouco ministrados pelo Sr. Ministro Prado Kelly.

Restaria o segundo aspecto: o Presidente poderia suprimir os cargos no uso do seu poder geral de organizar o serviço das autarquias.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Mas o fundamento do Executivo, como vem no parecer, é que êle considerava irregular a criação dos cargos, que não atendiam a finalidades do bem público, e, mesmo, não havia arrimo legal para êles. Exercitava-se o poder regulamentar, e, como por meio de regulamento foi criado o cargo, por meio do regulamento seria extinto.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Êste último aspecto do problema não

envolve o da ilegalidade da criação dos cargos. O Presidente, no uso do poder regulamentar, que lhe faculta organizar as autarquias, poderia extinguir ou deixar de extinguir os cargos. Teria, então, optado pela extinção.

Vejamos, entretanto, se foi isso o que ocorreu com o questionado Decreto 54.045, de 1964. Dispõe êsse decreto:

"Fica aprovada a revisão da classificação dos Quadros de Pessoal do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, na forma determinada pelo art. 19 da Lei nº 4.345, de 26.6.64, elaborada com observância das normas contidas no Decreto nº 54.004, de 3.7.64, continuando em vigor os Decretos nºs 51.340, de 28.10.61, 51.628 e 51.631, de 19.12.62, 51.669, de 17.1.63, 53.717, de 17.3.64, bem como as Resoluções Especiais nº 217, de 24.2.64, 221, de 20.3.64, e 230, de 19.6.64, da Comissão de Classificação de Cargos".

Dispõe, em seguida, o parágrafo único do mesmo artigo: "Ficam declarados sem efeito os Decretos" tais e quais, entre êles, o decreto criador dos cargos que são objeto do processo.

Constam, porém, do artigo acima transcrito — o qual, como o parágrafo, contém uma longa lista de decretos — estas cláusulas expressas: "... continuado em vigor os Decretos" tais e tais, e, afinal: "Ficam declarados sem efeitos os Decretos" tais e tais.

Que resulta, então, do Decreto nº 54.045? Êle, ao mesmo tempo, confirma ou ratifica alguns decretos e revoga outros. Mas essas duas medidas — a confirmação de alguns decretos e a revogação de outros — estão vinculadas à revisão dos quadros. O que, portanto, fêz o Govêrno, seja ratificando, seja revogando decretos, foi a revisão dos quadros.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Estão entrelaçados. Mas, só fiz essa ponderação para demonstrar que a interpretação dada pelo eminente Senhor Ministro Relator ao art. 19, no sentido de que o poder de revisão não continha o poder de extinguir cargos inúteis (o que, a meu ver, não seria boa interpretação do art. 19) não teria préstimo, *data venia*, para a solução do caso, porque aí estaria o Govêrno, como declarou no preâmbulo, usando do poder regulamentar, que é inerente ao Executivo.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Vou concluir meu raciocínio, Senhor Presidente. Parece-me demonstrado que as duas medidas — a manutenção de alguns decretos e a revogação de outros — estão vinculados à mesma razão de ser do Decreto nº 54.045, que foi proceder à revisão dos quadros da autarquia, nos têrmos do art. 19 da Lei nº 4.345. Portanto, essas duas matérias estão completamente vinculadas à invocação específica do art. 19 da Lei nº 4.345, que consta do preâmbulo do Decreto nº 54.045.

Mas a Lei nº 4.345 mudou a sistemática da organização dêsses serviços autárquicos: de um lado, vedou ao Presidente da República criar cargos por decreto; de outro, manteve a situação preexistente e autorizou o Presidente, mas sob certas condições, a rever os quadros e suprimir cargos. As condições a que tais medidas ficaram sujeitas foram estabelecidas na própria lei.

Pela sistemática da Lei nº 4.345, a extinção de cargos foi regulada, não no art. 19, mas no art. 22, § 1º, que a fêz depender de uma regulamentação, bem como da prévia aprovação de um programa. De acôrdo com êsse programa é que o Presidente da República poderia extinguir até 50.000 cargos, com o que se alcançaria uma revisão geral dos serviços das autarquias referidas na lei.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Pelo sistema da lei, essa extinção se enquadrava na finalidade ampla do mesmo Diploma, qual era a revisão dos cargos.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Então, o art. 22 seria inútil.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Não é inútil, porque é limitativo quanto ao número: 50.000.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Veja V. Exa.: se o Presidente da República pudesse extinguir quaisquer cargos, seria inútil dizer a lei que êle poderia extinguir até 50.000.

O Sr. Ministro Prado Kelly — O número limita a faculdade que assistia ao Govêrno.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Mas, se a mesma lei não pudesse estabelecer outras condições, também não poderia fixar limite quanto ao número dos cargos a serem extintos. Se esta condição do número é válida, também o são as outras.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Aliás, argumentar com redundâncias da lei, em face da legislação brasileira, não me parece que seja razão decisiva...

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Mas a mesma lei que pode limitar a ação do Executivo quanto ao número dos cargos a extinguir, como V. Exa. reconhece, também a poderia limitar quanto à forma. E foi o que fêz.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Essa segunda conclusão é V. Exa. que a adota; eu não poderia aceitá-la.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Estou chegando a ela a partir da premissa de V. Exa. Se o art. 22 é válido no limitar a faculdade de extinguir cargos, quanto ao número dêstes, também é válido no limitar essa faculdade quanto à forma e aos pré-requisitos.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Mas o art. 22 tem um fim pressuposto, o de limitar o número de cargos passíveis de extinção.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Sr. Presidente, o debate foi muito amplo, e todos os pormenores ficaram esclarecidos.

Peço vênia para acompanhar o voto do eminente Ministro Relator, nos dois processos.

EXPLICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Sr. Presidente, peço a palavra.

Os esclarecimentos trazidos pelo brilhante voto do eminente Ministro Prado Kelly colocaram o Tribunal a par da questão, de maneira a poder decidi-la.

Queria pedir a atenção dos eminentes colegas apenas para o argumento principal, que me levou à conclusão de que o mandado devera ser concedido: é que o decreto que extinguiu o cargo da requerente (são dois mandados iguais e do de nº 14.631 pediu vista o eminente Ministro Elói da Rocha) tem como fundamento principal a inaplicabilidade do art. 19 da Lei nº 4.345, que está referido no preâmbulo do decreto, como acentuou o eminente Ministro Prado Kelly.

Ora, êsse art. 19, da Lei nº 4.345, não autorizou o Presidente da República a extinguir cargos, mas autorizou apenas a revisão dos quadros e tabelas do pessoal das autarquias e sociedades de economia mista. Assim, não podia, sob a invocação dessa disposição legal, o Sr. Presidente da República extinguir cargos, a meu ver.

A Lei nº 4.345 previu a extinção de 50.000 cargos na administração direta e das autarquias, mas isto no art. 22. Diz o § 1º dêste artigo:

"Na regulamentação dêste artigo será estabelecido o programa de supressão de cargos vagos e a vagarem, não podendo a medida prejudicar a nomeação dos atuais candidatos habilitados em concurso público".

Diz o § 2º:

"Dentro do prazo de 60 dias, contados da homologação do concurso, serão exonerados os ocupantes interinos, quando houver, e nomeados candidatos habilitados, em número que atenda aos interêsses da Administração, revogada a Lei nº 4.326, de 26.4.64".

Então, disse eu, no meu voto:

"A supressão de cargos permitida pela Lei nº 4.345, como se vê, dependia de regulamentação dentro de um programa prèviamente estabelecido, o que não ocorreu na hipótese que estamos julgando. Se examinarmos o art. 38 dessa mesma lei verificamos que ficou "vedada a ampliação dos Quadros das Autarquias e Sociedades de Economia Mista subvencionadas pela União com recursos destinados a atender a despesas de custeio, salvo quando através de lei". Proibiu-se o alargamento dos quadros, mas não se autorizou a sua diminuição, e não na forma do citado art. 22.

"Ora, o Decreto nº 54.045, fundado no art. 19 da Lei nº 4.345, não podia, a meu ver, anular o decreto que criou o cargo do impetrante, porque, nem êsse art. 19, nem as demais disposições da citada Lei nº 4.345 autorizaram o Sr. Presidente da República a suprimir cargos na Administração direta e nas Autarquias, a não ser com obediência ao art. 22, já mencionado.

Repito: o art. 19 da Lei nº 4.345 não determinou nem autorizou a supressão de cargos, mas sòmente a sua revisão.

Parece claro que essa revisão não poderia ofender direito subjetivo".

Portanto, meu argumento era êste: a nomeação é legal e a demissão, em conseqüência da anulação do decreto que criou o cargo, é que é ilegal.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Mas o eminente Ministro Prado Kelly salientou que a nomeação foi ilegal, porque o cargo não foi criado em lei. Êste parece que foi o grande argumento do eminente Ministro Prado Kelly.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — V. Exa., eminente Ministro Hahnemann Guimarães, no mandado anterior, foi quem mais argumentou em favor da concessão do mandado a um outro requerente, em situação absolutamente idêntica.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Mas não tinha atentado para êste ponto.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — No voto anterior, entendemos que o decreto impugnado pretende anular o anterior, com fundamento no art. 19 da lei. Penso, *data venia*, que êsse art. 19 da lei não pode servir de base à anulação do decreto anterior, porque não permitia a supressão do cargo. Quer dizer, não é possível extinguir um cargo sem base legal, se êle foi criado legalmente.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — É o que sustenta o eminente Ministro Prado Kelly.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Mas o eminente Ministro Prado Kelly admitiu, para argumentar, que fôsse ilegal a criação.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Perdoe-me V. Exa. Neste ponto, vou reler só esta parte, que interessa a discussão. Disse o seguinte:

"Vale notar que, no próprio decreto criador do cargo da impetrante, o Presidente João Goulart revogou (artigo 2º) o primeiro dos decretos acima citados (nº 52.620) que tinha criado dois cargos de Tesoureiro-auxiliar em comissão.

Não havia, pois, razão para que se armasse uma suposta incompatibilidade com o art. 19 da Lei nº 4.345, de 26.6.64. Êsse último preceito vem citado, é certo, no preâmbulo do Decreto nº 54.045 — mas para justificar outras normas do seu texto, ou sejam as pertinentes, *stricto sensu*, à *"revisão* do quadro e *tabelas"*, qual a constante do

artigo principal (1°), e a dos demais artigos (2° e 3°). Mas, *lato sensu*, seria de compreender-se, na tarefa *revisional*, a de suprimir anomalias em relação a cargos existentes. E, se a faculdade de extingüi-los não rendudou expressa, como, p. ex., redundou na letra do art. 22 da mesma lei, conter-se-ia no cit. "poder regulamentar" (a que recorreu o Executivo no mesmo ato como nos precedentes) para "fiel execução da lei", inclusive quanto à formulação consentânea com os *fins* nela pressupostos".

O caso foi êste: usando do poder de regulamentar, foi que o Govêrno criou êsses cargos; usando do poder de regulamentar foi que o Govêrno extinguiu dois dos criados; usando do poder de regulamentar foi que o atual Govêrno revogou os decretos que tinham criado êsses lugares.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Mas não havia, no caso da revogação anterior, a criação de um direito subjetivo. Quando o Senhor Presidente da República anulou aquêle decreto relativo aos cargos, não havia nomeação para êsses cargos.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Isto não consta do processo.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Foi mais uma retificação do que uma anulação, porque talvez tenha sido para criar maior número de cargos.

O Sr. Ministro Prado Kelly — O princípio invocado foi o da Constituição (que assegura ao Executivo o poder regulamentar), em todos êsses casos de criação, de desfazimento, de extinção de cargos. Em tôdas as hipóteses que estavam em causa, para justificar a criação ou a extinção dêsses cargos, foi o poder regulamentar outorgado ao Executivo pela Constituição.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Mas entre os primeiros atos e o atual, sôbre o qual se questiona, surgiu a lei.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Não foi baseado na lei, a meu ver, que se procedeu à extinção — é citado no preâmbulo — mas por outros motivos do mesmo decreto, os quais se ajustariam bem à hipótese do art. 19 da lei. Também neste se alude ao "poder regulamentar" como em todos os decretos anteriores.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Ainda há mais, Sr. Presidente. Pediria a atenção do Tribunal, porque, no caso anteriormente julgado, a que me referi neste voto, se discutia sôbre a necessidade da supressão do cargo, tendo a impetrante feito prova de que êle era necessária à Administração, com a informação do Chefe de Serviço da Tesouraria local do IPASE, dizendo o seguinte:

"Relativamente às necessidades do serviço, no que se refere a pessoal, é êsse um fato do qual tem conhecimento a Administração, uma vez que, em várias oportunidades, teve esta Chefia ocasião de expor o problema real existente no Serviço da Tesouraria local em face de um aumento constante de "encargos".

Portanto, não era apenas a suposição de que fôsse um decreto de favorecimento pessoal, para a criação dos cargos e nomeação dêsses cinco Tesoureiros no IPASE. A própria Administração reconhecia a necessidade da criação dêsses cargos, pelo aumento do volume do serviço da Tesouraria do órgão a que se destinavam êsses funcionários.

Dizia eu, no voto:

"Se a lei mandou apenas rever os quadros da Autarquia e se não havia necessidade de suprimir o cargo do impetrante, penso que não se justifica, diante da lei, o ato que veio a importar na sua dispensa".

O Sr. Procurador-Geral da República, Alcino Salazar — O eminente Ministro Evandro Lins permite um esclarecimento?

V. Exa. sustenta a necessidade de uma autorização legislativa ao Senhor Presidente da República para criar?

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Hoje, sim. A Lei nº 4.345 é expressa neste sentido. Mas antes não era. É sabido, é notório que os cargos criados nas Autarquias o eram por decreto presidencial, o eram por autorização presidencial, ou por deliberação do próprio órgão dirigente da Autarquia. É preciso considerar todos êstes aspectos.

O Sr. Procurador-Geral da República, Alcino Salazar — Mas a admissão era feita mediante Quadro elaborado, organizado pela Autarquia, com a aprovação do Sr. Presidente da República, portanto, sem a intervenção do Legislativo.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Esta já é outra fase.

É preciso considerar o seguinte: a Lei nº 3.780, que é o Plano de Classificação de Cargos, excluiu expressamente, os Tesoureiros do enquadramento nela previsto. A Lei nº 4.345 corrigiu as anomalias da situação dêsses Tesoureiros de Autarquias e criou uma providência moralizadora, impedindo que os cargos fôssem criados por mero decreto presidencial ou por deliberação da direção da Autarquia.

A realidade neste caso, ao que me parece, é que o decreto pode ter sido movido por boas intenções, mas não obedeceu aos preceitos legais, para a supressão dos cargos. Êle não obedeceu à Lei nº 4.345, no seu art. 19. O artigo invocado permitia apenas a revisão dos Quadros.

O raciocínio sempre lúcido e muito claro do eminente Ministro Prado Kelly, que é um poderoso argumentador...

O Sr. Ministro Prado Kelly — Obrigado. É generosidade de V. Exa.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — ... procura deslocar êsse problema. Diz S. Exa. que o art. 19, a que refere o preâmbulo do decreto, diz respeito a outras partes relativas à revisão do quadro. Mas foi com base neste artigo que se extinguiu o cargo. Êsse decreto, na realidade, não fêz revisão. Em que importou o decreto? Na anulação do anterior, ou seja na supressão do cargo.

O Sr. Ministro Prado Kelly — O decreto invoca, sobretudo, o poder regulamentar em virtude do qual foram criados e extintos, em diferentes épocas, cargos desta natureza. É o poder regulamentar que está em causa.

A interpretação do art. 19 é engenhosa, feita com brilho habitual que o eminente Ministro Relator põe em seus votos, com a agilidade mental que serve de suporte à sua lógica, mas, na realidade, não está atendendo ao fundamento em que se arrimou o Govêrno para a competência que exerce.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Vou pedir licença ao Tribunal, para ler o decreto que revogou o anterior:

"O Presidente da República, usando das atribuições que lhe confere o artigo 87, item I, da Constituição federal, e o § 1º do art. 19 da Lei nº 4.345, de 26.6.64, decreta:

Art. 1º Fica aprovada a revisão da classificação dos Quadros de Pessoal do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, na forma determinada pelo art. 19 da Lei nº 4.345, de 26.6.64, elaborada com observância das normas contidas no Decreto nº 54.004, de 3.7.64, continuando em vigor os Decretos nºs 51.340, de 28.10.61, 51.628 e 51.631, de 19.12.62, 51.669, de 17.1.63, 53.717, de 17.3.64, bem como as Resoluções Especiais nº 217, de 24.2.64, 221, de 20.3.64, e 230 de 19.6.64, da Comissão de Classificação de Cargos.

Parágrafo único. Ficam declarados sem efeito os Decretos nºs 52.620, de

7.10.63, 52.783, de 29.10.63, 53.363, de 27.12.63, 53.407, de 15.1.64, 53.552, de 6.2.64, 53.592, de 25.2.64, 53.705, de 17.3.64, 53.872 e 53.873, de 30.3.64.

Art. 2º A revisão de que trata êste Decreto não prejudicará o reexame das situações individuais de enquadramento, já constituídas e passíveis de correção por iniciativa da Administração ou em virtude de apreciação de recursos interpostos por funcionários, fundamentados no art. 48, parágrafo único, da Lei nº 3.780, de 12.7.60.

"Art. 3º A partir da publicação dêste Decreto, aplicar-se-ão aos funcionários do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado as disposições da Lei nº 4.345, de 26.6.64".

Ora, o art. 87, nº I, é o poder regulamentar do Sr. Presidente da República. Agora, como conseqüência dêsse poder regulamentar, para justificar a expedição do decreto de extinção do Quadro, invocou S. Exa. o art. 19, § 1º, da Lei.

Leiamos:

"Art. 1º Fica aprovada a revisão da classificação dos Quadros de Pessoal do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, na forma determinada pelo art. 19 da Lei nº 4.345, de 26.6.64..."

O Sr. Ministro Prado Kelly — Esta a razão da citação do preâmbulo.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — (continua a leitura do art. 1º) "... elaborada com observância das normas contidas no Decreto 54.004, de 3.7.64, continuando em vigor os Decretos nºs 51.340, de 28.10.61, 51.628 e 51.631, de 19.12.62, 51.669, de 17.1.63, 53.717, de 17.3.64, bem como as Resoluções Especiais nº 217, de 24.2.64, 221, de 20.3.64, e 230, de 19.6.64, da Comissão de Classificação de Cargos".

"Parágrafo único. Ficam declarados sem efeito os decretos tais."

O Sr. Ministro Prado Kelly — A isso é que concerne o poder regulamentar.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Ora, Sr. Presidente, qual a finalidade do decreto? Extinguir os cargos, anular o decreto anterior, com invocação do art. 19, parágrafo único, da Lei nº 4.345.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Mas o art. 19 é para a revisão dos Quadros.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Pergunte-se se êste art. 19, que autorizava a revisão do Quadro, autorizava a sua supressão.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Mas a supressão se operou em virtude do poder regulamentar, que o Presidente reivindica no preâmbulo do decreto.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Vamos, então, prosseguir no raciocínio: o art. 19 não permite a supressão, porque a lei prevê, expressamente, no art. 22, a forma de suprimir 50.000 cargos da Administração. A lei previu, primeiramente, a forma de regulamentação necessária a essa supressão, e, em segundo lugar, proibiu o alargamento dos Quadros das Autarquias, mas não fêz referência à diminuição dêsses Quadros.

Há três disposições dessa lei que, conjugadas, com a devida vênia do eminente Ministro Prado Kelly, me parece que não autorizava o Senhor Presidente da República a suprimir o cargo da impetrante. Houve violação, a meu ver, de direito subjetivo individual da impetrante.

Mas, Sr. Presidente, vou continuar a leitura de meu voto, que já estou concluindo, para não alongar o debate:

"Já decidiu o Supremo Tribunal Federal em acórdão relatado pelo eminente Ministro Vítor Nunes Leal que: "Inexistente o motivo da dispensa, não prevalece o ato, embora o servidor fôsse livremente demissível" (*R.T.J.*, 34/60).

Não existe o motivo invocado. Então, não é possível convalidar o decreto que

suprimiu o cargo, sem poder fazê-lo, nos têrmos da lei.

"Entendo que é nulo o ato que tornou sem efeito a criação do cargo do impetrante, porque a lei não o autorizava.

É certo que o estágio probatório em que se encontrava o requerente não impede a extinção do cargo, mas tal extinção há que ser justificada. Como vimos, a justificação com fundamento no art. 19 da Lei nº 4.345 é inaceitável. Da mesma sorte, embora não alegada pela Administração, inaceitável seria o motivo da desnecessidade do cargo, porque a própria repartição entendia ser êle necessário".

Esta matéria, quando discutida pela primeira vez no Tribunal, no mandado de segurança anterior, que foi sustentado pelo ilustre advogado Edmundo Lins Neto, provocou debates e, já naquela oportunidade, a mim me pareceu que a impetrante de então tinha razão.

A solução dada pelo Tribunal, no caso anterior, foi a sugerida pelo eminente Relator do feito, o Sr. Ministro Cândido Mota, que concedeu a segurança em parte, para assegurar à impetrante de então o direito de retôrno ao cargo que tinha no Ministério da Fazenda, anteriormente.

Pus em destaque, inclusive, o seguinte: a boa-fé que deve existir nas relações entre o administrador e o funcionário. Quer dizer, criado o cargo, assumido o exercício pelo funcionário nomeado legalmente, a mim me pareceu que seria extravagante suprimi-lo, a não ser que houvesse uma motivação legítima, demonstrando-se a sua desnecessidade. Impressionei-me com o aspecto legal do problema e considerei, também, a finalidade social da lei, os aspectos humanos que estavam em causa.

Sr. Presidente, malgrado ter ouvido, com a atenção de sempre, o voto do eminente Ministro Prado Kelly, penso que não foi atendida a lei, na supressão do cargo. Anteriormente, houve vários votos neste sentido e, no que me recordo, dos eminentes Ministros Hahnemann Guimarães, Vilas-Boas, Vítor Nunes e Gonçalves de Oliveira. Acho que, agora, a matéria está sendo discutida com maior amplitude do que foi no julgamento anterior.

Com a devida vênia, mantenho meu voto, concedendo a segurança.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Elói da Rocha — Sr. Presidente, diante dos votos discrepantes, dos argumentso nêles sustentados, sou levado, para tomar posição na controvérsia, a pedir vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Pediu vista o Ministro Elói da Rocha, após o voto do Ministro Vítor Nunes, que votou com o Relator deferindo.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Cândido Mota Filho. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins. Licenciados, os Exmos. Srs. Ministros Pedro Chaves, Hermes Lima e A. M. Ribeiro da Costa, Presidente. Não participaram do julgamento os Excelentíssimos Srs. Ministros Luís Gallotti, Hahnemann Guimarães e Lafayette de Andrada, por não haverem assistido ao relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Elói da Rocha — Sr. Presidente, o debate, depois da vista do eminente Sr. Ministro Prado Kelly e a invocação de precedentes, em mandado de segurança de que foi Relator o eminente Sr. Ministro Cândido Mota, levaram-me a fazer minucioso exame da legislação pertinente ao caso.

São dois os mandados de segurança: um, de Armando Temperani Pereira Júnior; outro, de Maria Luísa Doutel Cascardo.

Para fundamentar o meu voto, vou me referir à legislação que originou os atos agora discutidos.

O Decreto nº 52.620, de 7.10.63, criou dois cargos, em comissão, de Tesoureiro-auxiliar de primeira categoria, no IPASE. No dia seguinte, através da Portaria 2.846, foi nomeado, para um dos cargos, o impetrante Armando Temperani Pereira Júnior. No mesmo mês de outubro, no dia 29, o Decreto nº 52.783 alterou a redação do Decreto nº 52.620 e declarou de provimento efetivo os cargos antes criados como em comissão. Mais tarde, a 27.12.63, o Decreto nº 53.363, no art. 2º, revogou o Decreto nº 52.620 e, no art. 1º, criou cinco cargos de tesoureiro-auxiliar, de provimento efetivo. De acôrdo com o Decreto nº 53.363, a Portaria 4.069 nomeou a impetrante Maria Luísa Doutel Cascardo. Tendo ocorrido equívoco nessa Portaria, a de nº 52, de 10.1.64, a considerou sem efeito e nomeou, novamente, de conformidade com o Decreto nº 53.363, Maria Luísa Doutel Cascardo para o cargo, de provimento efetivo, de tesoureiro-auxiliar.

Essas eram as situações, quando o Decreto nº 54.045, de 23.7.64, no art. 1º, parágrafo único, declarou sem efeito os Decretos nºs 52.620, 52.783, 53.363, além de outros seis. Em razão disso, a Portaria nº 2.100, de 3.8.64, tornou sem efeito as nomeações, baseadas na criação de cargos, não só dos impetrantes, mas de outros servidores do IPASE.

A discussão, nos mandados de segurança, embora longa, reduz-se a duas questões centrais, das quais a primeira é a legalidade dos decretos, de 1963, que criaram os cargos de Tesoureiro-auxiliar. O eminente Ministro Prado Kelly, no voto divergente, entendeu que êsses decretos eram ilegais, porque o Presidente da República não poderia, nessa época — 1963, criar cargos nas autarquias.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — O eminente Ministro Prado Kelly acabou por não fazer afirmação peremptória sôbre a ilegalidade da criação dos cargos.

O Sr. Ministro Elói da Rocha — O fundamento era de que o art. 56 da Lei nº 3.780, de 1960, condicionava o enquadramento dêsses servidores às normas gerais de classificação dos cargos públicos, não cumpridas nos referidos decretos. Não encontro, nos presentes processos, elementos para afirmar que a criação dos cargos, mediante os decretos de 1963, violou disposições legais; que o Presidente da República não podia criar os cargos.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Quem não podia criar, a êsse tempo, eram justamente os presidentes das autarquias.

O Sr. Ministro Elói da Rocha — Posso afastar a questão, do ponto de vista em que me coloco. A verdade é que os cargos foram criados e que, a êsse tempo, o Poder Executivo criava e extinguia cargos, nas autarquias. Isso respondia a uma prática que, há anos, se vinha desenvolvendo, como correção de outra anterior, conforme assinalou o eminente Ministro Vítor Nunes. Não dou pela ilegalidade dos decretos de 1963, nem lhes reconheço a legalidade. Não aprecio êsse aspecto.

A segunda questão diz com a legalidade do Decreto nº 54.045, de 23.7.64, que, no art. 1º, parágrafo único, declarou sem efeito vários decretos, e em razão do qual foi baixada a Portaria 2.100, que revogou as nomeações. O eminente Ministro Evandro Lins, no voto que acaba de ler e no debate, sustentou a ilegalidade do decreto de que resultou a extinção dos cargos. Embora se diga que não havia motivo para extinguir o cargo dos impetrantes, o que se alega, antes de tudo, é a ilegalidade do Decreto nº 54.045. A competência é do Supremo Tribunal Federal, porque está sendo atacado o ato do Executivo, que

declarou sem efeito os Decretos nºs 52.620, 52.783 e 53.363.

A origem do Decreto nº 54.045, e de numerosos outros, é o art. 19 da Lei nº 4.345, de 26.6.65, que instituiu novos valores de vencimentos para os servidores públicos civis do Poder Executivo e deu outras providências. Diz o artigo 19:

"A aplicação desta lei às autarquias e sociedades de economia mista subvencionadas pela União, com recursos orçamentários para custeio, ficará condicionada à revisão de seus quadros e tabelas de pessoal, por iniciativa dos Ministérios a que estejam vinculadas, observado o disposto no artigo seguinte, e mantida, no caso, a vigência do aumento previsto no art. 43.

§ 1º A revisão de que trata êste artigo será processada no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação desta lei, e será submetida ao Presidente da República, por intermédio do Departamento Administrativo do Serviço Público".

Prescreveu-se, portanto, a revisão dos quadros das autarquias como condição de aplicação da Lei nº 4.345 aos seus servidores. Pondera-se que, se a lei, no art. 19, cuida da revisão, nêle não cuida da extinção de cargos. O eminente Relator fêz referência ao artigo 22 da mesma lei, que, em complemento à norma da revisão consagrada no art. 19, autorizou o Poder Executivo a suprimir até 50 mil cargos na administração direta e nas autarquias. Enquanto o art. 19 mandava que se procedesse à revisão, como condição de aplicação da lei aos servidores de autarquias, o art. 22 permitia a supressão de cargos na administração direta e nas autarquias, limitando-a até 50 mil. É certo que essa supressão, por ato do Poder Executivo, na execução da revisão, não era arbitrária. O § 1º do art. 22 preceitua:

"Na regulamentação dêste artigo será estabelecido o programa de supressão de cargos vagos e a vagarem, não podendo a medida prejudicar a nomeação dos atuais candidatos habilitados em concurso público".

A supressão, a ser regulamentada, deve obedecer a um programa e a limite quantitativo e respeitar a situação prevista no mesmo parágrafo. É o que está expresso na lei, sem nenhuma dúvida.

O Sr. Ministro Relator, amparando-se no art. 22 e § 1º, afirmou que faltou o programa, que pudesse revelar a necessidade de supressão dos cargos. Acontece, porém, que êsse programa existiu e foi elaborado, em cumprimento ao § 1º do art. 22. A êsse propósito, precisamente, foi baixado o Decreto nº 54.004, de 3.7.64:

"Baixa normas para execução do disposto no art. 19, no parágrafo único do art. 20, no § 1º do art. 21 e no art. 28 da Lei nº 4.345, de 26.6.64".

Êsse decreto, que é a regulamentação exigida no § 1º do art. 22 da Lei nº 4.345, insere, com referência ao caso, especialmente, os arts. 1º e 5º. Dispõe o art. 1º:

"No prazo de 30 (trinta) dias, contado a partir de 29.6.64, serão revistos os Quadros e Tabelas de Pessoal das autarquias, inclusive as de que trata o Decreto nº 51.668, de 17.1.63, a fim de ajustá-los ao Sistema de Classificação de Cargos, instituída pela Lei nº 3.780, de 12.7.60".

O decreto contém a regulamentação.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Não: promessa de regulamentação.

O Sr. Ministro Elói da Rocha — Vou continuar. O art. 1º...

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Manda fazer a regulamentação.

O Sr. Ministro Elói da Rocha — ... estabelece norma para revisão dos

quadros, de acôrdo com a lei. O artigo 5º completa, parece-me, as normas reclamadas pelo eminente Relator, ao dispor:

"Para a execução do disposto nos artigos anteriores, os Ministérios, a que estejam vinculadas ou jurisdicionadas autarquias ou sociedades de economia mista, determinarão a essas entidades a imediata revisão dos quadros e tabelas de pessoal, e encaminharão os resultados dos trabalhos ao Departamento Administrativo do Serviço Público, acompanhados dos elementos informativos que serviam de base aos mesmos, dentro do prazo máximo de 20 (vinte) dias, contado a partir de 29.6.64".

"Parágrafo único. Após o devido exame, o Departamento Administrativo do Serviço Público submeterá ao Presidente da República projeto de decreto consubstanciando a revisão de que trata êste artigo".

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — *Ad futurum.*

O Sr. Ministro Elói da Rocha — O decreto fixa dois prazos: um, o do art. 1º, para que a revisão seja efetivada; outro, o do art. 5º, para que a entidade autárquica proceda à revisão e encaminhe "os resultados dos trabalhos ao Departamento Administrativo do Serviço Público, acompanhados dos elementos informativos que serviram de base aos mesmos". O art. 11 estabelece que os aludidos trabalhos terão prioridade absoluta. O decreto edita normas para a revisão. Futura é a execução da revisão, isto é, futuros são os trabalhos e o exame previstos naquelas normas.

Pois bem: ainda dentro da regulamentação prescrita no art. 22, § 1º, da Lei nº 4.345, e com observância das normas do Decreto nº 54.004, o Poder Executivo, a partir de 23.7.64, passou a baixar decretos, que se referiram às diversas autarquias, aprovando a revisão dos quadro de pessoal e dando outras providências, não com enderêço individual, mas de modo geral. Assim, o Decreto nº 54.045, estabeleceu, no art. 1º:

"Fica aprovada a revisão da classificação dos Quadros de Pessoal do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, na forma determinada pelo art. 19 da Lei nº 4.345, de 26.6.64, elaborada com observância das normas contidas no Decreto nº 54.004, de 3.7.64, continuando em vigor os Decretos nºs 51.340, de 28.10.61, 51.628 e 51.631, de 19.12.62, 51.669, de 17.1.63, 53.717, de 17.3.64, bem como as Resoluções Especiais nº 217, de 24.2.64, 221, de 20.3.64, e 230 de 19.6.64, da Comissão de Classificação de Cargos".

O decreto aprovou a revisão "na forma determinada pelo art. 19 da Lei nº 4.345, de 26.6.64, elaborada com observância das normas contidas no Decreto nº 54.004, de 3.7.64".

Significa isso a declaração de que o IPASE procedeu à revisão dos quadros e tabelas de pessoal e encaminhou "os resultados dos trabalhos ao Departamento Administrativo do Serviço Público, acompanhados dos elementos informativos que serviram de base aos mesmos" — art. 5º do Decreto nº 54.004 — e que, após o devido exame, o Departamento Administrativo do Serviço Público submeteu ao Presidente da República projeto de decreto consubstanciando a revisão — parágrafo único do art. 5º.

Ao passo que o art. 1º do Decreto 54.045 aprova a revisão da classificação dos quadros de pessoal, o discutido § 1º dispõe: "Ficam declarados sem efeito os decretos..." São enumerados nove decretos, inclusive os que criaram os cinco cargos de Tesoureiro-auxiliar.

O Poder Executivo não se conduziu de modo arbitrário, nem com enderêço individual. Na mesma data, 23 de julho, expediu os Decretos nºs 54.043 e 54.044, e, em 27 de julho, os de nºs

54.053 a 54.058, todos nos mesmos têrmos, com o mesmo fundamento, e, na quase totalidade, tornando sem efeito decretos que são mencionados. Aprovando a revisão, elaborada com observância das normas contidas no Decreto nº 54.004, foram expedidos, ainda, em 31 de julho, os Decretos nºs 54.079 a 54.084. Essa atitude governamental é reveladora de que não se cogitou de medida individual. A revisão de quadros de pessoal — com a supressão e cargos, permitida na lei — realizou-se através dêsses decretos, "na forma determinada pelo art. 19 da Lei nº 4.345, de 26.6.64, elaborada com observância das normas contidas no Decreto nº 54.004, de 3.7.64..."

Afirma-se que não haveria necessidade de suprimir êste ou aquêle cargo. É evidente que, em mandado de segurança, não se pode apreciar a conveniência da supressão, mormente quando ela se concretiza, através da revogação de dezenas de decretos que criaram cargos. Tanto havia cargos em demasia, que a lei autorizou o Poder Executivo a suprimir até cinqüenta mil cargos na administração direta e nas autarquias.

O decreto governamental, que declarou sem efeito decretos que criaram cargos, vale pela extinção dos cargos. Êste é o entendimento dominante, no Tribunal, manifestado em mais de um acórdão. Tenho anotado, numa busca ligeira, os acórdãos proferidos nos mandados de segurança nºs 9.743, 9.827, 10.852, 13.239 e 15.154. Quero acentuar que não estou examinando se a revogação, pela ilegalidade, teria o mesmo sentido. A revogação é motivada, aqui, segundo resulta do art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 54.045, na revisão de quadros.

Se os decretos — o Decreto nº 54.045 e os outros — valem pela extinção dos cargos, então é de se aplicar a regra, que é pacífica, de que podem ser extintos os cargos, desde que se respeitem os eventuais direitos dos titulares. De resto, êste propósito teve o Decreto nº 54.045, que, no art. 2º, precreveu que "a revisão de que trata êste Decreto não prejudicará o reexame das situações individuais de enquadramento, já constituídas e passíveis de correção por iniciativa da Administração ou em virtude de apreciação de recursos interpostos por funcionários, fundamentados no art. 48 parágrafo único, da Lei nº 3.780, de 12.7.60". No caso, nenhum dos impetrantes tinha alcançado um ano de serviço. O mais antigo contava dez meses de serviço. Não vou discutir se estavam em estágio probatório. Admitido que se tratasse de estágio probatório, conforme a *Súmula* 22, o estágio probatório não protege o servidor contra a extinção do cargo. Vale o princípio, mormente quando a extinção do cargo apresenta motivação como a da revisão, ou da reclassificação.

O entendimento, em que apóio o meu voto, foi acolhido pelo Tribunal, por nove votos contra cinco, no mandado de segurança nº 15.194, de 30.3.66, em que foi impetrante Maria Regina Vilarinho Oliveira, um dos servidores a que se referiu a Portaria nº 2.100. No julgamento dêsse mandado, de que foi Relator o eminente Ministro Cândido Mota, o Tribunal, indeferindo o pedido, decidiu, entretanto, assegurar à impetrante o cargo anterior, perdido com a aceitação do extinto.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — V. Exa. há de convir que naquele mandado de segurança a matéria não foi discutida com a amplitude com que está sendo debatida agora, inclusive pelos que possam ter votado nesse sentido porque há uma série de argumentos novos. A matéria foi posta em um foco inteiramente diverso.

O Sr. Ministro Elói da Rocha — É exato.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Não sei se V. Exa. participou de julgamento anterior. Acho que não.

O Sr. Ministro Elói da Rocha — Não participei. A solução dada naquele mandado atendeu, realmente, à eqüidade. No presente caso, gostaria de votar com os eminentes Ministros Evandro Lins e Vítor Nunes. Encontro, porém, dificuldade invencível: não posso declarar ilegal o Decreto nº 54.045, que é igual a numerosos outros, que regulam, no momento, os quadros de pessoal das autarquias. *Data venia* do eminente Relator, indefiro o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Sr. Presidente, Srs. Ministros, embora, de princípio, haja-me impressionado o voto emitido pelo ilustre Ministro Elói da Rocha, após os esclarecimentos trazidos pelo eminente Ministro Vítor Nunes, eu me convenci do acêrto do voto do eminente Ministro Relator e, por isto, também concedo a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Sr. Presidente, no Recurso do mandado de segurança nº 15.194, de que foi impetrante Maria Regina Vilarinho Galo, acompanhei o voto do eminente Relator, no sentido da legalidade do ato do Sr. Presidente da República, portanto, da inocorrência de lesão a direito líquido e certo, e, baseando-se S. Exa. creio que num julgado anterior, de que foi relator o Sr. Ministro Vítor Nunes, concedi, em parte, a volta daquela funcionária ao cargo que exercia, antes, no Ministério da Fazenda.

Creio que essa solução não se aplica ao caso concreto. Parece-me que a Sra. Doutel não exercia cargo nenhum, antes. Pelo menos foi a impressão que me ficou da conversa que teve comigo, quando me entregou um memorial. É certo que, na primeira discussão dêste recurso, novos subsídios foram trazidos ao debate com os votos dos eminentes Ministros Evandro Lins e Vítor Nunes. *Data venia* dêles, não me convenci de que a orientação anterior, tomada no Recurso do mandado de segurança nº 15.195, estivesse errada. A meu ver, o art. 22 da Lei nº 4.345, se não me falha a memória, é auto-executável. Não se trata daqueles casos em que a regulamentação é imprescindível à execução da lei.

O que havia era um clamor nacional contra a inflação de cargos nas autarquias, sobretudo cargos de tesoureiro. Eu vivi êsse período no Congresso e lembro-me muito bem que, quando havia uma modificação da legislação sôbre proventos de funcionários, surgia a revoada imensa, brilhante, Senhor Presidente, de bom gôsto, — de tesoureiras, e contava-se, às vêzes, que a mesma vaga era ocupada por três — Punha-se uma à disposição de uma autoridade, a substituta à disposição de outra, nomeava-se a terceira, e três ocupavam uma vaga só. Foi uma medida para moralização e equilíbrio das próprias autarquias, que, a meu ver, não dependiam dêsse plano. As autarquias não perderiam a sua eficácia pela falta dêsse plano, nem do decreto a que se refere o em. Relator.

Por êsses motivos, Sr. Presidente, coerente com meu voto anterior, indefiro o mandado de segurança impetrado neste caso.

Se, por acaso, — e o eminente Relator verá — a impetrante exercia antes outro cargo em caráter de efetividade e estabilidade, a exemplo do que se fêz no caso Vilarinho Galo, concedo em parte a segurança, apenas para que ela volte ao lugar anterior.

VOTO

O Sr. Ministro Adalício Nogueira — Sr. Presidente, *data venia* do eminente Relator e dos que o acompanharam, fico com o pronunciamento do eminente Ministro Elói da Rocha, que me impressionou pela precisão com que foi exposto, aliás, sem quebra de que esta

precisão também caracterizasse os demais votos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Concedida a segurança, contra os votos dos Ministros Elói da Rocha, Aliomar Baleeiro, Adalício Nogueira e Cândido Mota.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti. Relator, o Exmo. Senhor Ministro Evandro Lins. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Senhores Ministros Adauto Cardoso, Djaci Falcão, Elói da Rocha, Aliomar Baleeiro, Adalício Nogueira, Evandro Lins, Hermes Lima, Vítor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Cândido Mota Filho e Lafayette de Andrada. Ausentes, justificadamente, o Exmo. Senhor Ministro Hahnemann Guimarães. Licenciados, os Exmos. Srs. Ministros Pedro Chaves e Prado Kelly. Impedido, o Exmo. Sr. Ministro Osvaldo Trigueiro.