FUNCIONÁRIO PÚBLICO — LICENÇA ESPECIAL

— Não era inconstitucional, em face do Art. 67 § 2 da Constituição de 1946, a conversão da licença especial, não gozada, em dinheiro.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura Municipal de São Paulo *versus* Manoel Petisco
Recurso extraordinário n.º 57.558 — Relator: Sr. Ministro THOMPSON FLORES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministro do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas por unanimidade de votos, conhecer do recurso, e, por maioria, negar-lhe provimento.

Brasília, 2 de maio de 1968. — *Luiz Gallotti*, Presidente. — *Thompson Flores*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Prado Kelly — A espécie vem concisamente exposta a fôlhas 63:

"O Impetrante, Procurador-Assistente da Prefeitura, requer o presente mandado de segurança contra o ato o Sr. Prefeito Municipal que lhe indeferiu o pedido de conversão em dinheiro da licença-prêmio a que fêz jus, amparado na Lei n.º 6.299, de 4.6.63 (fotocopiada a fls. 13).

Estribou-se o Chefe do Executivo na circunstância de que êste diploma, concedendo tal benefício, resultou de proposição da Câmara Municipal, sem prévia iniciativa sua, o que o torna inconstitucional, *ex vi* do disposto no artigo 67, § 2.º, da Constituição Federal, e 22, parágrafo único, da Estadual. E por julgá-lo ofensivo a êsses tetos, recusou-lhe a aplicação."

A Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça concedeu a segurança, à unanimidade, considerando:

"Deixou-se de lado a controvérsia, que ainda não se dirimiu em definitivo, a respeito da competência do Chefe do Executivo para recusar a aplicação de uma lei, regularmente votada, e promulgada, quando a repute inconstitucional. É que dois dos desembargadores que subscreveram o presente acórdão — o Relator e o Desembargador PINTO DO AMARAL — sustentaram que a aludida faculdade não se compreende, ao passo que os dois outros manifestaram opinião diametralmente oposta.

E, demais disto, a solução dessa questão era dispensável, no caso, por isso

que a incriminada lei municipal não pode deixar de ser atendida.

Em verdade, êsse diploma não aumentou vencimentos, não cogitou disto e nem criou cargos, mas, tão-sòmente, concedeu uma vantagem ao funcionário que, não querendo gozar a licença-prêmio a que tenha direito, prefere receber a importância correspondente ao respectivo período.

Foi o que pediu o impetrante, com base no citado diploma, e lhe foi recusado pelo Sr. Prefeito, quando é certo que os seus vencimentos não foram majorados.

Não se vislumbrou ofensa alguma aos mencionados dispositivos constitucionais, que não podem sofrer interpretação ampliativa, cerceando direito do Legislativo.

E não se olvide que o Estado tem lei idêntica à impugnada pelo impetrado, promulgada nas mesmas condições, e que vem sendo observada sem qualquer entrave, não se lhe tendo feito reparo a respeito de sua constitucionalidade" (fls. 64-65).

O Prefeito de São Paulo, o saudoso engenheiro Prestes Maia, interpôs recurso extraordinário, com invocação da alínea *c* do texto permissivo.

Contestou a validade da Lei municipal n.º 6.299, de 1963, em face do art. 67, § 2.º, da Constituição Federal de 1946 (fls. 69); e, na sustentação do apêlo, seu ilustrado patrono esmerou-se em sustentar ofensa ao princípio de iniciativa do Executivo, consagrado em textos equivalentes o art. 22 da Constituição Estadual e o art. 39 da Lei Orgânica dos Municípios, um e outro referentes (como o foi o primeiro) a projetos de lei "que aumentem vencimentos de funcionários ou criem cargos em serviços já existentes".

Aduziu ainda:

"Tal entendimento ganha maior relêvo em face do Ato Institucional de 9 de abril do corrente ano que, explìcitamente, declarou privativa do Executivo "a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública", não admitindo "a êsses projetos em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta" (art. 5.º).

Êsse Ato Institucional, pela sua natureza mesma e porque dêle proveio a manutenção das Constituições Estaduais, integra todo o sistema jurídico brasileiro que, pelos seus princípios, passa a ser regido, obrigando assim à União como aos Estados-membros e aos Municípios. E se anteriormente a êle já não se admitia lei criadora de despesa nova que não proviesse da iniciativa do Executivo, *a fortiori* não se pode condescender, agora, com o suposto caráter restrito da ressalva que levaria a "subordinar a Constituição à lei ordinária, quando é esta, precisamente, que se há de subordinar àquela"." (fls. 94-95).

E, por derradeiro, argüiu a ofensa ao princípio da indicação de recursos hábeis cogente em tôdas as leis que criem ou aumentem despesa, *ex vi* do art. 30 da Constituição Estadual e do art. 87 da Lei Orgânica dos Municípios.

A fls. 117, juntou o impetrante ato do Chefe da Seção do Pessoal Variável, estendendo aos demais servidores, que o requereram, o pagamento da licença-prêmio, correspondente a qüinqüênios, ressalvando que os interessados ficarão obrigados à reposição, na hipótese de se prover ao presente recurso.

A douta Procuradoria-Geral da República lançou parecer a fls. 121:

3. A nosso ver, a regra constitucional que hoje incide e reclama aplicação é a do art. 5.º do Ato Institucional n.º 1, de 9.4.64, pela qual se declarou privativa do Executivo a iniciativa de projetos de lei que aumentam a despesa pública.

4. Pelo provimento do recurso, para reforma do acórdão".

VOTO

O Sr. Ministro Prado Kelly (Relator) — Versando-se no processo questão constitucional, voto pela remessa

dos autos ao Tribunal Pleno, nos têrmos da Constituição e do Regimento.

DECISÃO

RE 57.558 — SP — Rel., Ministro PRADO KELLY. Recte., Prefeitura Municipal de São Paulo. (Adv., CELSO NEVES). Recdo., MANOEL PETISCO (Ad., BENJAMIN BEVILÁQUA).

Decisão: Decidiu-se pela remessa ao Plenário.

Presidência o Sr. Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA. Presentes os Srs. Ministro PRADO KELLY e ELOY DA ROCHA. Licenciado o Sr. Ministro HERMES LIMA.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Thompson Flores — Ao relatar na eg. 3.ª Turma a espécie, assim a deduziu o eminente Ministro PRADO KELLY, seu primitivo Relator, fls. 124-127:

"O Impetrante, Procurador-Assistente da Prefeitura, requer o presente mandado de segurança contra o ato do Sr. Prefeito Municipal que lhe indeferiu o pedido de conversão em dinheiro da licença-prêmio a que fêz jus, amparado na Lei n.º 6.299, de 4.6.63 (fotocopiada a fl. 13).

Estribou-se o Chefe o Executivo na circunstância de que êsse diploma, concedendo tal benefício, resultou de proposição da Câmara Municipal, sem prévia iniciativa sua, o que o torna inconstitucional, *ex vi* do disposto no art. 67, § 2.º, da Constituição Federal, e 22, parágrafo único, da Estadual. E por julgá-lo ofensivo a êsses textos, recusou-lhe a aplicação."

A Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça concedeu a segurança, à unanimidade, considerando:

"Deixou-se de lado a controvérsia, que ainda não se dirimiu em definitivo, a respeito da competência do Chefe do Executivo para recusar a aplicação de uma lei, regularmente votada, e promulgada, quando a repute inconstitucional. É que dois dos desembargadores que subscrevem o presente acórdão — o Relator e o Desembargador PINTO DO AMARAL — sustentaram que a aludida faculdade não se compreende, ao passo que os dois outros manifestaram opinião diametralmente oposta.

E, demais disto, a solução dessa questão era dispensável, no caso, por isso que a incriminada lei municipal não é inconstitucional e, dêsse modo, não pode deixar de ser atendida.

Em verdade, êsse diploma não aumentou vencimentos, não cogitou disto e nem criou cargos mas, tão-sòmente, concedeu uma vantagem ao funcionário que, não querendo pozar a licença-prêmio a que tenha direito, prefere receber a importância correspondente ao respectivo período.

Foi o que pediu o impetrante, com base no citado diploma, e lhe foi recusado pelo Sr. Prefeito, quando é certo que os seus vencimentos não foram majorados.

Não se vislumbrou ofensa alguma aos mencionados dispositivos constitucionais, que não podem sofrer interpretação ampliativa, cerceando direito do Legislativo.

E não se olvide que o Estado tem lei idêntica à impugnada pelo impetrado, promulgada nas mesmas condições, e que vem sendo observada sem qualquer entrave, não se lhe tendo feito reparo a respeito de sua constitucionalidade." (fls. 64-65)

O Prefeito de São Paulo, o saudoso engenheiro Prestes Maia, interpôs recurso extraordinário, com invocação da alínea *c* do texto permissivo.

Contestou a validade da Lei n.º 6.299, de 1963, em face do art. 67, § 2.º, da Constituição Federal de 1946 (fls. 69); e, na sustentação do apêlo, seu ilustrado patrono esmerou-se em sustentar ofensa ao princípio de iniciativa do Executivo, consagrado em textos equivalentes — o art. 22 da Const. Estadual e o art. 39 da Lei Orgânica dos Municípios, um e outro referentes (como o foi o primeiro) a projetos de lei "que aumentem vencimentos de fun-

cionários ou criem cargos em serviços já existentes".

Aduziu ainda:

"Tal entendimento ganha maior relêvo em face do Ato Institucional de 9 de abril do corrente ano que, explìcitamente, declarou privativa do Executivo "a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública", não admitindo "a êsses projetos, em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta "(art. 5.º).

Êsse Ato Institucional, pela sua natureza mesma e porque dêle proveio a manutenção das Constituições Estaduais, integra todo o sistema jurídico brasileiro que pelos seus princípios passa a ser regido, obrigando assim à União como aos Estados-membros e aos Municípios. E se anteriormente a êle já não se admitia lei criadora de despesa nova que não proviesse da iniciativa do Executivo, *a fortiori* não se pode condescender, agora, com o suposto caráter restrito da ressalva que levaria a "subordinar a Constituição à lei ordinária, quando é esta, precisamente, que se há de subordinar àquela". (fls. 94-95).

E, por derradeiro, argüiu a ofensa ao princípio da indicação de recursos hábeis, cogente em tôdas as leis que criem ou aumentem despesas, *ex vi* do art. 30 da Const. Estadual e do art. 87 da Lei Orgânica dos Municípios.

A fls. 117, juntou o impetrante ato do Chefe da Seção do Pessoal Variável, estendendo aos demais servidores, que o requereram, o pagamento da licença-prêmio correspondente a qüinqüênios, ressalvando que os interessados ficarão obrigados à reposição, na hipótese de se prover ao presente recurso.

A douta Procuradoria-Gerai da República lançou parecer a fls. 121:

"3. A nosso ver, a regra constitucional que hoje incide e reclama aplicação é a do art. 5.º do Ato Institucional n.º 1, de 9-4-64, pela qual se declarou privativa do Executivo a iniciativa de projetos de lei que aumentam a despesa pública.

4. Pelo provimento do recurso, para reforma do acórdão."

E ao votar, propôs a remessa dos autos a êste eg. Pleno, porque a relação discutida envolvia tema de inconstitucionalidade.

Dou como feito o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator) — Rejeito a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 6.299, de 4-6-63, quando, em seu art. 1.º, estatuiu, fôlha 2:

"Art. 1.º O funcionário municipal com direito ao gôzo de licença-prêmio poderá optar pelo recebimento em dinheiro de importância correspondente ao período total da licença."

2. Tenho que o artigo em aprêço não se compreende na área a que se refere o art. 67, § 2.º, a Constituição Federal então vigente e que ensejou normas correlatas da Constituição dos Estados, inclusive a de São Paulo, artigo 22 e seu parágrafo único, imperantes, então, e que foi transcrito na Lei Orgânica da Capital daquele Estado.

3. E assim o considero porque, como ocorre na legislação dos servidores do Estado em questão e outros, cuida-se de disposição estatutária — modalidade na utilização da licença-prêmio, seja pelo seu gôzo, seja pela sua conversão em tempo dobrado para efeitos vários, seja, enfim, por sua transformação em *pecúnia*.

Exato que qualquer que seja o prêmio por ela assegurado sempre importará em ônus aos cofres.

Nem por isso a matéria ficava, ao tempo, na iniciativa privada do Executivo. É que não vigiam as disposições do Ato Institucional n.º 2, especialmente seus arts. 4.º e 32.

Em conclusão, a circunstância de se ter originado o Diploma comentado da iniciativa da Câmara de Vereadores não o afetou do vício atribuído.

E menos, ainda, pela ausência de recursos para cobrir a despesa...

Certo poderá a conversão ocorrer

ônus. O mesmo poderia ocorrer se a licença fôsse gozada com o afastamento.

Entanto, não seria próprio atribuir recursos específicos em tais leis. É que se trata de despesa comum, inadequada, pois, para precisar recurso com a respectiva especificidade.

Desprezo, pois, a inconstitucionalidade argüida, negando provimento ao recurso, com o invocado embasamento na letra *c* do art. 101, III, da Constituição então vigente, 1946, antes do advento do Ato Institucional n.º 2.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Themistocles Cavalcanti — Evidentemente, o dispositivo fala em aumento de vencimentos. Para que haja aumento de vencimentos, é preciso que haja iniciativa do Poder Executivo e a indicação dos recursos necessários para êsse aumento. Mas no caso presente trata-se de converter em pecúnia as vantagens da licença especial. Assemelha-se a uma gratificação. Ora, para criação de gratificação e seu aumento não é exigida, pela Constituição, a iniciativa do Poder Executivo.

Estou de inteiro acôrdo com o eminente Relator, rejeitando a argüição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Entendo que não se trata, puramente, de regra estatutária. A norma contém uma vantagem. Não importa que a vantagem seja vencimento ou outra vantagem patrimonial. Ademais, não é vencimento mensal correspondente ao padrão, pago cada mês, mas é, também, vencimento, porque constitui duplicação dos vencimentos durante determinado período.

O Sr. Ministro Adaucto Cardoso V. Exa., me permite interrompê-lo? Conforme explicação do eminente Relator, não era isso o que ocorria.

O Sr. Ministro Amaral Santos — Não há duplicação.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Há duplicação de vencimentos, porque o funcionário, com direito a licença-prêmio, em lugar de receber os vencimentos simples, do padrão, recebe-os, em dôbro no período em que não goza a licença: poderá optar pelo recebimento em dinheiro de importância correspondente ao período total da licença.

O Sr. Ministro Adaucto Cardoso — Mas, se êle gozasse a licença?

O Sr. Ministro Amaral Santos — Mas, se gozar, não é substituído por outro?

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Outra questão é a do aumento efetivo de despesa.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro — Eventualmente, para cargo isolado, havia necessidade de servidor interino. Na generalidade dos casos, porém, não se nomeia interino çara substituir o funcionário em gôzo licença-prêmio.

Sr. Ministro Amaral Santos — Mas, ascende o imediatamente inferior para ocupar o lugar.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — São duas as questões: aumento de vencimento e aumento de despesa. Penso que há duplicação do vencimento, na hipótese e no período previstos na lei. Pode não ocorrer, com o dispositivo atacado, aumento efetivo de despesa, desde que, na generalidade, se substitua o funcionário no gôzo da licença-prêmio. Necessàriamente, não há substituição. É questão de fato, que afasto. Reconheço, no caso, o aumento de vencimento, ou de vantagem patrimonial, resultante da regra impugnada.

Com a vênia do eminente Relator, acolho a argüição de inconstitucionalidade, porque a impugnada lei, que importou aumento de vencimento, ou vantagem equivalente, não foi de iniciativa do Poder Executivo e, vetada por êste, foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal.

EXTRATO DA ATA

RE 57.558 — SP — Rel., Ministro THOMPSON FLORES, Recte., Prefeitura

Municipal de São Paulo (Adv., CELSO NEVES). Recdo., MANOEL PETISCO (Adv., BENJAMIN E. M. BEVILACQUA).

Decisão: Rejeitada a argüição de inconstitucionalidade, contra os votos dos Ministros ELOY DA ROCHA e OSWALDO TRIGUEIRO. Conhecido o recurso unânimemente, negou-se-lhe provimento, contra os dois votos referidos. Votou o Presidente.

Presidência do Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI. Presentes à sessão os Senhores Ministros LAFAYETTE DE ANDRADA, GONÇALVES DE OLIVEIRA VICTOR NUNES, HERMES LIMA, OSWALDO TRIGUEIRO, ELOY DA ROCHA, DJACI FALCÃO, ADAUCTO CARDOSO, THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, AMARAL SANTOS e THOMPSON FLORES. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros EVANDRO LINS, ADALÍCIO NOGUEIRA, ALIOMAR BALEEIRO e BARROS MONTEIRO.