FUNCIONÁRIO PÚBLICO — PROCURADOR — REGIME DE REMUNERAÇÃO — IGUALDADE PERANTE A LEI

— Interpretação do art. 141, § 1.º, da Constituição de 1946.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Adão Martins de Almeida Castilho e outros *versus* Prefeitura Municipal de São Paulo
Recurso extraordinário n.º 70.485 — Relator: Sr. Ministro THOMPSON FLORES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, não conhecer do recurso.

Brasília, 9 de agosto de 1971, *Adalício Nogueira*, Presidente. *Thompson Flores*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Thompson Flores — Em sua parte expositiva, assim sintetizou a espécie o eg. Tribunal de Justiça, por sua 2.ª Câmara Civil, folhas 482-4:

"Trata-se de mandado de segurança impetrado por Procurador da Prefeitura Municipal de São Paulo contra "ato de omissão do Exmo. Sr. Prefeito Municipal de São Paulo", de que decorre lesão ao seu direito líquido e certo de perceberem, por inteiro, a retribuição ordinária outorgada em lei.

Após histórico da institucionalização da "carreira", formada por classes em que se agrupam cargos da mesma profissão e de igual padrão de vencimentos, lembram que o fulcro da fundamentação moral e jurídica da sistemática estatutária está no princípio da isonomia. E, assim, a institucionalização da carreira importa em assegurar igualdade de tratamento e de oportunidade aos funcionários da mesma categoria, como ocorreu na estruturação da carreira de "Advogados do Estado".

Acrescentam que, paralelamento às disposições institucionais e estatutárias, o Município da Capital cuidou da matéria e, pelo Decreto-lei n.º 338, de 11.1.46, todos os servidores com atribuições próprias de advogado foram

agrupados em uma só carreira — a de Procurador — escalonados em classes de padrões iguais de vencimentos. Essa carreira única foi respeitada nas sucessivas reestruturações.

Nesse interregno, sobreveio o artigo 15 das Disposições Transitórias da Lei n.º 1, de 1947, (Lei Orgânica dos Municípios), que extinguiu o regime de remuneração variável, ressalvando aos que a percebiam o limite máximo atribuído pelas leis então vigentes.

No caso dos Procuradores da Prefeitura paulista, essa remuneração correspondia a cinco terços dos respectivos padrões (art. 18 do Decreto-lei n.º 404, de 1947).

Entendem os impetrantes que os vencimentos dos Procuradores da Prefeitura "passaram a ser retribuição ordinária fixa, resultante da aplicação daquele coeficiente fixo, dos cinco terços, aplicado aos padrões da escala geral de vencimentos do funcionalismo municipal atribuídos a cada uma das classe da carreira". No entanto, a Administração vem dispensando aos integrantes da carreira única tratamento desigual, porque os paga através de duas retrições ordinárias distintas. E isso porque o citado art. 15 das Disposições Transitórias empregou o advérbio "atualmente", assim alcançando, na interpretação do impetrado, somente os funcionários em exercício naquela época. Essa retrição, sustentam os impetrantes, fere o princípio da isonomia, não sendo lícito privilegiar determinadas situações, o que impõe a extensão a todos da disposição legal relativa a alguns.

Aduzem que a Prefeitura Municipal, ao revalorizar o padrão singelo da carreira, pretendeu extinguir o regime dos cinco terços, mas o eg. Supremo Tribunal Federal assegurou aquela retribuição aos Procuradores que a vinham percebendo. Mas, com o propósito de corrigir a indefensável restrição, a Lei estadual n.º 9.205-65 (Lei Orgânica dos Municípios) atribuiu aos "Procuradores Municipais da Capital, ainda não beneficiados", aquelas vantagens reconhecidas pelo Suprêmo Tribunal Federal.

Reclamam, pois, o direito, que é líquido e certo, ao pagamento, por inteiro, da retribuição ordinária outorgada à única carreira de Procurador existente na Prefeitura da Capital, com protestos de haverem, pela via legal adequada, as diferenças atrasadas.

Em suas informações, o impetrado analisa longamente os fundamentos da impetração, para sustentar que a anterior Lei Orgânica dos Municípios assegurou aos Procuradores da Prefeitura a remuneração vigente à data de sua edição. A Lei municipal n.º..... 3.780/49 (artigo 3.º, § 3.º) suprimiu os dois terços calculados sobre os vencimentos, mas elevou o padrão, de forma que o novo nível era igual ao antigo somado àqueles dois terços. Entretanto, o eg. Supremo Tribunal Federal restabeleceu a percepção da porcentagem, por considerar diferente a situação dos Procuradores posteriores a 19.9.47 e aos anteriores fora reconhecida apenas uma retribuição suplementar de natureza pessoal. Descabe, assim, a invocação do princípio isonômico, porque afirmada a flagrante desigualdade das situações.

E, por outro lado, a lei estadual não poderia estender vantagens aos funcionários municipais.

O parecer da ilustrada Procuradoria-merecimento, de 29-7-69, com a fundamentos das informações, é pela denegação da segurança, se conhecido o pedido, por não terem os impetrantes provado a data do ato omissivo."

2. O mandado resultou denegado, em acórdão unânime, quanto ao seu merecimento, de 29.7.69, com a fundamentação que segue, fls. 484-6:

"Os Procuradores da Prefeitura da Capital estavam sujeitos a um regime de remuneração variável: uma parte fixa e outra constante de porcentagens sobre a dívida ativa, com o teto da remuneração estabelecido em cinco terços do padrão. Esse regime foi ex-

tinto, em 18.9.47, pela Lei Orgânica dos Municípios, ficando assegurado, aos que se encontravam sob tal regime, o limite de remuneração atribuído pela lei até então vigente.

A Municipalidade paulista procurou, em 1949, pela Lei n.º 3.780, uma uniformização nos vencimentos de todos os seus Procuradores, enquadrando-os numa única escala de padrões e com respeito ao limite assegurado aos Procuradores de 19.9.47. A estes atribuiu-se nível estipendiário correspondente aos cinco terços até então percebidos.

O Colendo Supremo Tribunal Federal, porém, identificou na Lei municipal n.º 3.780/49, equiparando situações desiguais, um erro de Justiça Distributiva. Ao mesmo tempo em que conferia idêntico nível a funcionários sem o adicional de dois terços, feria o direito adquirido de outros, com a supressão de um estipêndio suplementar de natureza pessoal, sob forma de porcentagem já integrada no patrimônio de cada um.

Dessarte, se o eg. Supremo Tribunal Federal reconheceu a desigualdade das situações dos Procuradores, fulminando o dispositivo legal que os igualara, descabe, sob o manto do princípio isonômico, demandar igualdade de tratamento para casos declarados desiguais. E os Procuradores de 1947, como se proclamou, tinham o direito integrado em seu patrimônio a uma compensação pela perda das porcentagens da arrecadação. Esse direito dos antigos Procuradores não pode ser objeto de contestação; bem ou mal, mal ou bem, o Colendo Supremo Tribunal Federal proclamou situações jurídicas pessoais e subjetivas. São elas inalcançáveis, porque definitivamente constituídas; novas leis não as atingirão, nem mesmo pela via oblíqua das uniformizações estipendiárias, situações permanentes elas subsistirão com seus titulares até a chegada do momento, e é apenas questão temporal, de sua extinção.

O regime jurídico será, então, um só e o conflito de leis estará solucionado.

O legislador não quis estabelecer discriminações arbitrárias, mas, em superior inspiração, buscou o nivelamento, encontrando, porém, condições pessoais distintas, dada a pessoalidade da vantagem, segundo pronunciamento judiciário superior, a exigirem o respeito à remuneração desigualada.

Dispõe a Lei Orgânica dos Municípios: "São atribuídas aos Procuradores Municipais da Capital, ainda não beneficiados, as vantagens, reconhecidas pelo Supremo Tribunal Federal, a que se refere a parte final do art. 15 das Disposições Transitórias da Lei n.º 1, de 18.9.47". A Assembléia Legislativa, rejeitando o veto, manteve o preceito (Lei n.º 9.727/67).

Ocorre que, em nosso sistema político-constitucional, o município não está submisso ao estado ou à União, "porque nenhuma dessas entidades pode substituir o governo local, na solução dos casos afetos à Administração municipal" (Hely Lopes Meirelles, *Dir. Mun. Bras.*, 35), não se podendo cogitar de hierarquia de leis, dada a exclusividade dessa Administração para disciplinar assunto privativo.

Insere-se na órbita privativa do município a organização do seu funcionalismo e sua respectiva remuneração, com observância dos princípios básicos compendiados na Constituição Federal. Não pode o estado intrometer-se na Administração municipal, para conceder, como fez, vantagens aos seus funcionários. Na conformidade dos princípios "que informam o sistema autônomo do município, em matéria de aplicação de suas rendas, não há impor-lhe, face a preceito da lei orgânica, o estipêndio quantitativo de vencimentos e quaisquer vantagens econômicas de seus servidores" *(R. D. A.*, 56/262).

Essa subordinação violentaria o princípio da economia municipal, no que respeita à aplicação de suas rendas. Se os municípios fossem privados da

competência para organizar seus serviços ou para a aplicação de suas rendas, a autonomia municipal, como lembrou Pontes de Miranda, estaria reduzida a simples autonomia administrativa, executiva, restando-lhe o cumprimento de normas ditadas pela Constituição estadual e pelas leis ordinárias estaduais. Em iterativos pronunciamentos, tanto do eg. Supremo Tribunal Federal, como das Colendas Cortes locais, tem sido proclamada a impossibilidade do estado-membro editar regras sobre vantagens e vencimentos que interessam às municipalidades, perturbando os problemas de sua administração.

Dessarte, seja porque foi afirmada pela mais alta Corte Judiciária a desigualdade das situações dos Procuradores Municipais, seja porque o município pode recusar aplicação à lei estadual exorbitante, e pelo mais que foi enunciado, a segurança é denegada."

3. Interpostos pelos requerentes recursos de revista e extraordinário, aguardou este a apreciação daquele, o qual não lhe deu sucesso o Colendo 1.º Grupo de Câmaras Civis, em aresto indiscrepante de 3.2.70, fls. 557-8.

Impugnada a irresignação extrema, todavia, resultou admitida, simplesmente porque, *verbis*, fls. 586, "... o acórdão recorrido enfrentou matéria constitucional, relativa ao princípio da isonomia", desprezando os demais fundamentos.

4. As partes ofereceram exaustivas razões, ilustradas as dos impetrantes com o erudito parecer de fls. 607-34, complementando os de fls. 506-21 e 522-26 e os apensados, respectivamente dos eminentes Ministros Vilas Boas, Victor Nunes e Pedro Chaves, Orozimbo Nonato e Cândido Motta.

5. Parecer da douta Procuradoria-Geral da República, de autoria do Procurador Olavo Drummond e aprovado pelo Procurador-Geral Xavier de Albuquerque, vazado nos termos seguintes, fls. 616-21:

"O presente recurso extraordinário foi formalizado com fundamento nas letras *a* e *d*, do inc. III, do art. 113, da Carta Política de 1967, observada a alteração introduzida pelo Ato Institucional n.º 6, de 1.2.69, combinados com os arts. 863 e seguintes do C. Proc. Civ., indicando-se, no curso do *petitum* outros incisos legais como suporte.

O extremo apelo manifestado se atém, inicialmente, ao histórico da causa, lembrando que no ano de 1947 a Constituição do Estado, art. 25 da A. D. T. e o art. 15 da Lei de Organização Municipal — ambos, promulgado um e sancionado outro dentro de espaço de dois meses — tinham como objetivo estruturar a carreira dos advogados da municipalidade e, afirmam, com o manifesto objetivo de:

a) o primeiro, (1) reunir em uma única e só carreira os advogados, até então, distribuídos em outras, (2) extinguindo o regime de remuneração variável de participação na arrecadação e (3) assegurando o limite máximo de retribuição que vinham percebendo;

b) o segundo, (1) extinguir o regime de remuneração variável de participação na arrecadação, (2) assegurando o limite máximo de retribuição que vinham percebendo e (3) mantendo os advogados em uma única e só carreira, desde que, no município assim já se achavam eles estruturados a partir do Decreto-lei n.º 338, de 11.1.45 (folhas 280-5).

E acrescentam, ainda, sustentando a parte fundamental do pedido:

Quando da promulgação desses preceitos (9.7.47 e 18.9.47, respectivamente), eram todos os integrantes da carreira de Procurador do Município retribuídos pelo regime de remuneração (2/3 do padrão fixo, mais porcentagem sobre a arrecadação, até o limite de 3/3 do padrão), consoante o art. 18, do Decreto-le n.º 404, vigente

desde março do mesmo ano de 1947 (folhas 286-93).

Com a extinção desse regime, os vencimentos fixos ficaram constituídos de duas parcelas, ambas fixas, 2/3 do padrão legal, mais 3/3 de acréscimo, correspondente à antiga porcentagem, perfazendo o total de 5/3 do padrão legal.

Entretanto, a Lei n.º 3.780, de.... 4.7.49 (fls. 295-8), que elevou os vencimentos do funcionalismo em geral, deixou de aumentar os dos Procuradores, porque fixou seu novo padrão em quantitativo que englobava o valor daquelas duas parcelas fixas, suprimindo, assim, o coeficiente de 5/3, já referido (art. 3.º, § 3.º).

O Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional esse tratamento discriminatório, da Lei n.º 3.780, porque os Procuradores não podiam ficar à margem do aumento concedido às demais categorias de servidores (ERE 20.448, 10.11.61, fls. 195-205).

A Administração, todavia, passou a remunerar os Procuradores, apesar de situados todos em uma só carreira, em duas: paga aos vencedores daquele processo, que erm os admitidos antes da L.O.M., 5/3 do padrão legal, e aos admitidos posteriormente, apenas 3/3."

Sobre as escoras de tais argumentos pretendem os recorrentes tenha sido malferido o princípio constitucional da isonomia, desde que o regime de retribuição se afigura diverso, com tratamento desigual a servidores de igual categoria.

Desenvolvendo as repercussões de decisório recorrido, entendem os postulantes que ocorreu negativa de vigência do art. 287, parágrafo único, do C. Pr. Civil.

De tudo se infere, todavia, que os suplicantes pretendem drenar os efeitos do ERE 20.448, quando, atendendo aos procuradores impetrantes considerou discriminatório o tratamento que a Administração lhes dera. Contra a pretensão a decisão recorrida de fls. 482 se antepõe, salientando em sua parte substancial:

"Dessarte, se o eg. Supremo Tribunal Federal reconheceu a desigualdade das situações dos Procuradores, fulminando o dispositivo legal que os igualara, descabe, sob o manto do princípio isonômico, demandar igualdade de tratamento para casos declarados desiguais. E os Procuradores de 1947, como se proclamou, tinham o direito integrado em seu patrimônio a uma compensação pela perda das porcentagens, não pode ser objeto de contestação; bem ou mal, mal ou bem, o Colendo Supremo Tribunal Federal proclamou situações jurídicas pessoais e subjetivas. São elas inalcançáveis, porque definitivamente constituídas; novas leis não as atingirão, nem mesmo pela via oblíqua das uniformizações estipendiárias; situações permanentes, elas subsistirão com seus titulares até a chegada do momento, e é apenas questão temporal, de sua extinção."

Resta, portanto, indagar-se se a decisão da Corte Suprema, ao reconhecer uma retribuição especial aos Procuradores que se encontravam em exercício em época anterior à Constituição de 1947 e à conseqüente Lei Orgânica dos Municípios o fizera em atendimento a direito a uma vantagem pessoal ou se a decisão da Corte Maior tem reflexo direto na organicidade estrutural do quadro, sendo, por isso, extensiva a todos os componentes da classe.

Com a devida vênia das lúcidas e doutas opiniões em contrário, estamos em que, *in casu*, a inaplicabilidade do princípio isonômico é flagrante. O princípio de isonomia reside em tratar-se igualmente os iguais e desigualmente os desiguais. A desigualdade de condições de situações é de irrecusável evidência. De um lado, beneficiados pela Corte Suprema estão Procuradores antigos, com exercício anterior às leis beneficiadoras e, por isso, sob o foco de melhoria circunstancial.

Passaram a desfrutar, portanto, de *benefício especial*, de repercussão pessoal, que, por nada, deva se desdobrar para o estuário comum das categorias preenchidas após o advento da permissão legal, cujo inciso marcando o benefício com a condição de atualidade se configurara de natureza específica e estanque.

Pelas razões expostas na decisão recorrida e pelos motivos fundamentais que alicerçam as razões da Municipalidade de São Paulo, a fls. 637 e seguintes, opinamos pelo não conhecimento do recurso, desde que a postulação não se encarta no permissivo constitucional.

Se conhecido, todavia, provido não o seja.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator) — Não conheço do recurso.

2. Fundou-se ele, como bem acentuou o relatório, quando fiz transcrever a manifestação do Ministério Público perante esta instância, no artigo 114, III, *a* e *d*, da Constituição de 1967, então em vigor.

Sustenta, em sua longa petição, de fls. 488-505, haver o aresto recorrido contrariado aquele Estatuto, quando, desde 1946, assegura o princípio da isonomia (art. 141, § 1.º), deslembrados os postulados de lei federal que garantem a carreira do servidor público, bem como negado vigência ao artigo 287, parágrafo único, do C. Pr. Civ. (coisa julgada), e dissentido de decisórios desta Corte, ao fazerem aplicação daquele primeiro instituto (isonomia), os quais não só indica como parcialmente transcreve, fls. 501 e seguintes.

3. Inobstante o largo esforço desenvolvido pelos ilustres patronos dos inconformados, os quais buscaram melhor esteio nos pareceres já mencionados, convencido estou da impossibilidade de prosperar o excepcional, pela manifesta ausência de seus pressupostos.

4. Para admiti-lo, o ilustre Presidente do eg. Tribunal *a quo* tomou em consideração que se invocava afronta à Constituição no que respeita à igualdade de todos perante a lei. Deixou, então, expresso que inocorriam as demais premissas recursais: negativa de vigência da lei federal e divergência pretoriana.

E teria acertado, não só em parte, mas inteiramente, se negado, também, o atentado à Carta Maior, porque, em verdade, inexistente.

Para denegar o *mandamus* duas ordens de fundamentos aduziu o acórdão, os quais, transcritos no relatório e há pouco lidos, dispensam-me de relembrança.

As últimas razões de decidir emergentes da Lei estadual n.º 9.727/67 não foram objeto do excepcional, e a razão argüida pelos recorrentes é que foi aquele Diploma Estadual invocado no pedido, como mera ilustração.

Todavia, não é o caso de aplicação da *Súmula* 283, porque, acolhida que fosse a pretensão, prejudicada estaria a motivação inatacada.

Mas, nem quanto àquela primeira fundamentação merece admissão o recurso.

O julgado, aplicando a legislação local, não comprometeu a carreira, nem a coisa julgada, nem sequer contrariou o princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei.

Com efeito.

Não ousaram, sequer, os recorrentes apontar os preceitos da lei federal cuja vigência teria sido negada, em desatenção ao direito à carreira.

E não poderiam mesmo fazê-lo, dado que, nesse passo, foi ela (carreira) reconhecida, tudo, porém, no sentido que lhe atribuiu o veredito, inspirado nos Diplomas locais.

De outra parte, em nenhum passo do decisório percebe-se a menor afronta à *coisa julgada*, emergente do aresto desta Corte, proferido em 20.11.61 nos ERE 20.448, por cópia às fls. 195-205.

Antes, o que o decisório recorrido afirmou, negando a isonomia pretendida pelos impetrantes, é que aquele julgado a repelira, e fora, precisamente, nessa dualidade de situação funcional que os embargos tiveram sucesso.

E, para melhor comprová-lo, houve por bem transcrever, parcialmente, o voto do eminente Relator, Ministro Pedro Chaves, e cuja leitura passo a fazer, agora na íntegra, fls. 196-200 (*leu*).

Identicamente procederam os demais que os motivaram, fls. 199 e seguintes, dos quais me limito a ler as passagens, a meu ver, mais expressivas (*leu*). Cabe, por último, ler a emenda. Dispõe ela:

"Funcionários públicos municipais.

Vencimentos. Adicional concedido como compensação de porcentagem suprimida, calculado sobre o padrão. Direito adquirido à manutenção da parte adicional. Respeito à hierarquia das leis.

Embargos recebidos para restauração da sentença de primeira instância."

Não encontro, pois, qualquer passagem que autorize dar como afetado o art. 287, parágrafo único, do C. Pr. Civil.

Identicamente sucede com alusão à isonomia em si.

O princípio não foi negado, mas, apenas, inaplicado, porque díspares as situações funcionais existentes entre os Procuradores beneficiados pelos embargos recebidos e os recorrentes, fora da proteção da garantia individual prevista na Constituição de 1946 (artigo 141, § 1.º), amparados que foram aqueles com a franquia do mesmo artigo, mas de seu § 3.º — direito adquirido —, como expressamente o reconheceu o voto do eminente Ministro Vilas Boas, fls. 203, *in fine*.

Restaria o dissídio. Inocorreu, igualmente, no ponto versado, isonomia.

Não lograram os recorrentes êxito com os acórdãos do Supremo Tribunal Federal que trouxeram à colação, folhas 500 e seguintes.

É que em nenhum passo dos arestos-padrão argüidos, e menos nas transcrições feitas, percebe-se "circunstâncias que identifiquem, ou assemelhem" com as do acórdão recorrido.

Cabe, pois, a invocação da *Súmula* 291.

5. Em conclusão, indeferindo o mandado, limitou-se a eg. Câmara a fazer aplicação do direito local; e, como ao fazê-lo nem afrontou à Constituição, nem denegou vigência à lei federal indicada, nem, ao menos, dissentiu dos julgados desta Corte trazidos a colação, certo que não merece conhecido o apelo extremo.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

RE 70.485 — SP — Rel., Ministro Thompson Flores. Rectes., Adão Martins de Almeida Castilho e outros (Adv., Luiz Carlos Bettiol). Recda., Prefeitura Municipal de São Paulo (Adv., Hélio Helene).

Decisão: Não conhecido, unânime. Falaram, pelos recorrentes, o Doutor Juiz Carlos Bettiol, e, pela recorrida, o Dr. Hélio Helene.

Presidência do Sr. Ministro Adalício Nogueira. Presentes à sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Thompson Flores e Antônio Neder, e o Doutor Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Bilac Pinto.