CONSTITUIÇÃO ESTADUAL — INCONSTITUCIONALIDADE — REPRESENTAÇÃO

— Declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do estado de Minas Gerais.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa de Minas Gerais
Representação n.º 861 — Relator: Sr. Ministro
OSWALDO TRIGUEIRO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, julgar a representação improcedente por maioria de votos quanto aos art. 10, I, e 62; procedente, à unanimidade, quanto ao art. 103, parágrafo único, alínea *a*; improcedente, à unanimidade, quanto às alíneas *b* e *c* do mesmo artigo; procedente, à unanimidade, quanto ao art. 104, parágrafo único; art. 218; art. 221; art. 227, parágrafo único, e art. 228.

Brasília, 23 de agosto de 1972, *Aliomar Baleeiro*, Presidente. *Oswaldo Trigueiro*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: Atendendo à solicitação que lhe dirigiu o Governador de Minas Gerais, o Procurador-Geral da República argüiu, perante o Supremo Tribunal Federal, a inconstitucionalidade de várias normas da Constituição daquele estado, na redação que lhe deu a Emenda n.º 1, de 1.º de outubro de 1970.

Os preceitos impugnados são os seguintes:

I — art. 10, I;

II — art. 62;

III — art. 103;

IV — art. 104, parágrafo único;

V — art. 218;

VI — art. 221;

VII — art. 227, parágrafo único;

VIII — art. 228.

A Assembléia Legislativa prestou as informações de fls. 70-84.

A Associação dos Funcionários Inativos de Minas Gerais ingressou no processo como litisconsorte, para sustentar a constitucionalidade do art. 103, parágrafo único, alínea *a*, que estabelece a equiparação dos proventos da aposentadoria aos vencimentos da atividade.

Pronunciando-se, afinal, sobre o mérito da argüição, a Procuradoria-Geral da República emitiu o seguinte parecer:

"1. Com ressalva de posterior pronunciamento de mérito, encaminhamos ao conhecimento desse Excelso Pretório a argüição de inconstitucionalidade de diversas normas da Constituição do estado de Minas Gerais, suscitada pelo então Governador do estado. No feito interveio, requerendo o litisconsórcio passivo em defesa das acoimadas alíneas do parágrafo único do art. 103, a

Associação dos Funcionários Inativos de Minas Gerais (fls. 34), a cuja admissão nada opomos.

2. Informou a Assembléia Legislativa (fls. 70), sustentando a legitimidade constitucional das normas sob exame. Argumenta, em síntese, que, não se vislumbrando manifesta contrariedade a qualquer dos princípios básicos da Constituição, não implica anormalidade constitucional o simples fato de a regra estadual afastar-se do modelo federal para suprir-lhes o silêncio e melhor adaptá-lo às peculiaridades locais, segundo o poder dos estados-membros de se organizarem pelas Constituições e leis que adotarem.

3. A procedência, em tese, dessa afirmativa da Assembléia Legislativa não calha no caso sob exame. Conforme diremos em destaque de cada uma das normas impugnadas, na sua maioria elas não se cingiram àquele processo de suprimento e adaptação a que alude a representada. Cometeram, isso sim, virtual ofensa aos comandos constitucionais pertinentes. Não arredam a infringência em que essas normas incorreram, nem as convalidam, as críticas que a representada teceu em torno da política centralizadora que norteou a Constituição da República, em afetação de um federalismo tido como mais puro. A verdade é que foi essa a política do constituinte, transmudada em direito positivo que se não derroga ao simples confronto de considerações de ordem político-doutrinária.

Inciso I do art. 10

"Art. 10. É vedado ao Estado e aos Municípios:

I — instituir ou aumentar tributo sem que a lei o estabeleça ou *cobrá-lo sem a prévia autorização orçamentária.*

4. A cláusula *"ou cobrá-lo sem a prévia autorização orçamentária"* parece estabelecer uma proibição incompatível com o preceituado nos art. 19, I e 153, § 29, da Constituição. Com efeito, se o comando federal apenas veda aos estados e municípios a cobrança de tributo instituído ou aumentado por lei que não esteja em vigor antes do início de cada exercício, é certo que o estado-membro não pode alargar essa limitação para exigir, também, a previsão orçamentária do tributo. A regra constitucional, além de disciplinar o sistema tributário, uniformizando-o, também se encontra inserida no rol dos direitos e garantias individuais, significando a configuração de um princípio que ao constituinte estadual é defeso alterar, ainda que seja para elastecê-lo.

Pela procedência da argüição.

Art. 62

"Art. 62. As normas de fiscalização financeira e orçamentária, estabelecidas nesta Seção, aplicam-se, no que couber, às autarquias, *sociedades de economia mista, empresas públicas,* órgãos autônomos, e relativamente às entidades subvencionadas, com caráter de permanência, pelo Estado, a fiscalização fica limitada à aplicação das verbas."

5. A impugnação cinge-se à submissão, no que couber, das sociedades de economia mista e empresas públicas à fiscalização financeira e orçamentária, mas não nos parece procedente. Como bem pondera a representada, e em muitos casos ocorre no âmbito federal, a própria lei ordinária, criadora de tal ou qual sociedade de economia mista, pode impor-lhe a obrigação de prestar contas ao Tribunal de Contas. Não seria curial que não o pudesse, com o temperamento da cláusula "no que couber", a própria Constituição do Estado. Quanto às empresas públicas, das quais o patrimônio pertence, por inteiro, ao Estado, razão ainda maior milita em prol da submissão às normas de fiscalização financeira e orçamentária.

Pela rejeição da argüição

Alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 103.

"Art. 103. ...

Parágrafo único. Aos proventos dos funcionários inativos aplicar-se-ão as seguintes normas:

a) serão, permanentemente, equiparados e igualados aos dos funcionários em atividade no cargo ou função correspondente ao da aposentadoria;

b) serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade;

c) não poderão exceder, em caso algum, à remuneração percebida pelos funcionários em atividade."

6. Estão em causa as normas relativas aos funcionários públicos (art. 13, n.º V, da Constituição). *Equiparar e igualar, permanentemente, os proventos da aposentadoria aos vencimentos dos funcionários em atividade,* caracteriza indiscutível violação da regra maior que os contempla apenas com a *revisão por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda,* quando se modificarem os vencimentos daqueles últimos (art. 102, § 1.º, da Constituição). Essa revisão de proventos não deve igualdade alguma à majoração que sofrerem os vencimentos dos servidores em atividade.

Daí parecer flagrante a infringência constitucional contida na alínea *a*, antes transcrita, eis que o disposto no § 1.º do art. 102 da Constituição não constitui exceção ao parágrafo único do art. 98, que veda vinculação ou equiparação para efeito de remuneração do pessoal do serviço público. Aliás, na Rp n.º 754, já esse Excelso Pretório julgou inconstitucional o § 2.º do art. 76 da Constituição da Guanabara, que por via indireta prescrevia a discutida equiparação, vez que determinava que a revisão de *proventos* se desse nas mesmas bases percentuais do aumento de *vencimentos* (*RTJ*, 50/218).

Entretanto, em referência à alínea *c*, somos de parecer contrário à argüição, posto que o seu conteúdo não contradiz as invocadas normas relativas aos funcionários públicos.

Parágrafo único do art. 104

"Art. 104. O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, na forma da lei.

Parágrafo único. Entende-se também como tempo de serviço público estadual, para os efeitos deste artigo, aquele prestado às sociedades de economia mista, sob qualquer regime jurídico."

7. Ao que se vê da transcrição, conceituou-se como tempo de serviço público, para efeitos de aposentadoria e disponibilidade, aquele prestado às sociedades de economia mista.

Embora esse Colendo Supremo Tribunal Federal haja declarado inconstitucional — com o apoio, aliás, do parecer desta Procuradoria-Geral, ao tempo em que a dignificava o eminente Ministro Décio Miranda — o § 1.º do art. 92 da Constituição de Sergipe (Rp n.º 756, *RTJ*, 55/812), que dispunha semelhantemente, não nos parece procedente, neste caso, como naquele, a argüição.

É de notar-se que, sob a vigência da Constituição de 1946, cujo art. 192 continha a regra depois trasladada, sucessivamente, para o art. 101, § 1.º, da Constituição de 1967, e para o art. 102, § 3.º, da Emenda n.º 1, de 1969, o Congresso Nacional aviou a Lei n.º 3.841, de 15 de dezembro de 1960, que dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço prestado por funcionários à União, às

autarquias e às sociedades de economia mista, e tal lei, nunca suspeitada de inconstitucional, foi e continua a ser amplamente aplicada.

Pela rejeição da argüição.

Art. 218

"Art. 218. Nos Municípios de população acima de 100.000 (cem mil) habitantes ou de renda superior a 1/2% (meio por cento) da receita tributária do Estado, o disposto no art. 169 se fará, obrigatoriamente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias da promulgação desta Emenda Constitucional."

8. Verifica-se do art. 169, ao qual o dispositivo transcrito se refere, a faculdade de os municípios criarem o cargo de auditor, para o mister de auxiliar o Executivo Municipal no exercício do controle interno de fiscalização financeira e orçamentária. A medida parece atender à recomendação do art. 16 da Constituição, que cuida do estabelecimento desse controle interno. Acontece que a Constituição, embora indicando o órgão auxiliar da fiscalização financeira e orçamentária dos municípios, no particular do controle externo exercido pela Câmara Municipal, não o indica em relação ao controle interno atribuído ao Executivo Municipal. Traduz-se, portanto, que nesse ponto o município tem completa liberdade de organizar o serviço de que careça, como a tem para todos os seus demais serviços públicos, segundo dispõe o art. 15, inciso II, letra *b*, da Constituição.

Logo, a faculdade da criação do cargo de auditor vale como razoável sugestão da Constituição do Estado, mas disso não passa, pois não se concebe que o Estado possa compelir os municípios a criarem esse ou aquele cargo, como se fez através do mencionado art. 218. Há, no caso, flagrante ofensa à autonomia municipal, pelo que deve a norma ser declarada inconstitucional.

Art. 221

"Art. 221. O servidor que tiver satisfeito, até 30 (trinta) de outubro de 1969, as condições necessárias para a aposentaria, nos termos da legislação vigente naquela data, aposentar-se-á com os direitos e vantagens previstos naquela legislação."

9. Não vislumbramos, no caso, qualquer mácula. Conforme bem o diz o próprio Governador do Estado, suscitante da argüição, no interregno do advento da Constituição de 1967 até o da Emenda n.º 1, de 1969, resultou derrogada toda a legislação versante de direitos e vantagens na aposentadoria, e que não estivesse amoldada à disciplina instituída pela nova Constituição. Ora, se essa disciplina não sofreu qualquer alteração pela Emenda n.º 1, é óbvio que a *legislação vigente a 30 de outubro de 1969*, no particular, continuou a incidir, não havendo mácula na ressalva tratada pelo dispositivo em apreço, o qual, nem por ser simplesmente despiciendo, haverá de ser considerado inconstitucional.

Parágrafo único do art. 227

"Art. 227. É extinto o cargo de Juiz Municipal.

Parágrafo único. Os Juízes Municipais ficam transformados em segundos Juízes de Direito para todos os efeitos, continuando a servir nas varas e comarcas onde funcionam, na forma da lei."

10. Virtualmente viciosa se apresenta a *transformação* versada no parágrafo acima transcrito. A rigidez da norma de ingresso nos quadros da magistratura vitalícia, segundo reza o art. 144, I, da Constituição, repudia qualquer transigência, como essa resultante da transformação dos juízes municipais em juízes de direito. Pouco importa que o acesso ao cargo de juiz municipal se tenha dado através de processo assemelhado ao de investidura no cargo de juiz de di-

reito. O que importa é que a Constituição estabelece preceitos específicos para a seleção e a nomeação do juiz de direito, numa gama de peculiaridades que não se satisfaz com a simples verificação do concurso a que se tenha submetido outra classe de magistrados, no caso os juízes municipais. A estes últimos, extintos os cargos, o que se há de reconhecer é a disponibilidade, mas nunca o aproveitamento como juízes de direito.

Art. 228

"Art. 228. São assegurados, no que couber, aos servidores públicos e serventuários da justiça os direitos, vencimentos e vantagens decorrentes da legislação estadual, anterior à promulgação desta Emenda Constitucional, inclusive os relativos à manutenção do atual sistema único de distribuição prévia de atos, a serem praticados por cartórios de registro de imóveis, nas Comarcas do interior do Estado onde haja mais de um ofício."

11. Pelas considerações que tecemos em torno do art. 221, estamos em que a primeira parte do artigo acima, mesmo sendo despicienda, não contém inconstitucionalidade. Os direitos, vencimentos e vantagens ali ressalvados, se acaso assegurados por legislação defeituosa, assim também continuam a ser, posto que essa ressalva jamais convalidará o vício original porventura portado pela legislação estadual anterior à promulgação da Emenda Constitucional em causa.

Entretanto, no que concerne ao sistema de distribuição dos atos cartorários, toda a segunda parte do artigo se afigura inconstitucional. Na verdade, a competência para dispor sobre a organização judiciária do Estado é exclusivamente do Tribunal de Justiça. O § 5.º do art. 144 da Constituição é terminante quanto a essa competência e à forma que deve revestir o seu exercício, o que incompatibiliza a norma editada pela Assembléia Legislativa e por via de Emenda Constitucional, num evidente desrespeito ao comando maior.

12. É este, portanto, o nosso parecer sobre o mérito das argüições, concluindo pela procedência parcial da representação e nada opondo ao pedido de assistência litisconsorcial de fls. 34."

VOTO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator): Como se verifica do relatório, a presente representação compreende argüições de inconstitucionalidade referentes a oito preceitos diversos da Constituição de Minas Gerais.

Para melhor andamento do trabalho do Tribunal e como de praxe, proponho que se proceda à votação, separadamente, após o voto que emitirei sobre cada artigo impugnado.

I — *Art. 10, inciso I*

"Art. 10. É vedado ao Estado e aos Municípios:

I — instituir ou aumentar tributo sem que a lei o estabeleça ou *cobrá-lo sem a prévia autorização orçamentária.*

A Constituição Federal, no art. 19, I, veda à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, instituir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça, ressalvados os casos nela previstos. E no art. 153, § 29, acrescenta que nenhum tributo será cobrado, sem autorização constante de lei que esteja em vigor antes de iniciar-se o exercício financeiro.

Trata-se, como é evidente, de garantia estabelecida em favor do contribuinte, e que tem em vista impedir que este seja surpreendido com a exigência de novos encargos, no decurso do ano fiscal. Com esse propósito, o direito federal declara que somente é exigível tributo previsto no orçamento ou, pelo menos, criado por lei cuja

vigência seja anterior ao exercício em que se faz a cobrança.

A Constituição mineira dá ao contribuinte garantia mais ampla: somente admite cobrança de tributo quando autorizada no orçamento. Impede-se, assim, que, depois de aprovado o orçamento, ainda se cuide de agravar os ônus tributários, mediante medidas legislativas adotadas até 31 de dezembro.

Segundo a Procuradoria-Geral, a cláusula impugnada parece estabelecer proibição incompatível com o preceituado nos art. 19, I, e 153, § 29, da Constituição Federal. Nestes termos, não demonstra o parecer que a hipótese configure inconstitucionalidade manifesta e estreme de dúvida. A meu ver, a Constituição mineira amplia a garantia em causa, sem, entretanto, contrariar literalmente o direito federal.

Quanto ao art. 10, inciso I, tenho a representação como improcedente.

VOTO

(Art. 10, inciso I)

O Sr. Ministro Bilac Pinto: Sr. Presidente, *data venia* do eminente Relator, entendo que o § 29 do art. 153 da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, inovou o direito constitucional brasileiro, no estabelecer que é exigível o tributo criado ou aumentado antes do início do exercício financeiro em que vai ser cobrado. Se essa regra constitucional não ficou inscrita na Constituição Mineira, que manteve a norma da anterior Constituição que exigia a prévia autorização orçamentária, para a cobrança de tributos, entendo que isso importa em limitação da competência fiscal do Estado de exercer o seu direito de criar um tributo, no interregno compreendido entre a votação da lei do orçamento e o final do exercício.

Por essa razão, dou pela inconstitucionalidade do dispositivo.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator): Quem estabelece a proibição é o constituinte mineiro. Entendo que a Constituição Federal não proíbe que ele assim determine.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Está dentro da sistemática da Constituição.

O Sr. Ministro Bilac Pinto: *Data venia*, considero inconstitucional.

VOTO

(Art. 10, inciso I)

O Sr. Ministro Thompson Flores: Sr. Presidente. *Data venia* do eminente Ministro Bilac Pinto, estou com o voto do eminente Relator.

Penso que o § 29 do art. 150 da Carta Federal autoriza o que dispôs a Constituição de Minas. A meu ver, é tema de interpretação e não de inconstitucionalidade.

É o meu voto.

VOTO

(Art. 10, inciso I)

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Sr. Presidente, o impugnado dispositivo da constituição Mineira apresenta-se assim redigido: "Art. 10. É vedado ao Estado e aos Municípios:

I — instituir ou aumentar tributo sem que a lei o estabeleça, ou cobrá-lo sem a prévia autorização orçamentária."

Essa relação corresponde ao texto da Constituição Federal de 1967, que prescrevia no art. 150, § 29: "Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvados a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra."

Ora, a Constituição de 1969 alterou esse texto e naturalmente não o fez sem propósito — ao dispor por esta forma, no art. 153, § 29: "Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nem cobrado, em cada exercício, sem que a lei que o houver instituído ou aumentado esteja em vigor antes do início do exercício financeiro, ressalvados a tarifa alfandegária e a de transporte, o imposto sobre produtos industrializados e o imposto lançado por motivo de guerra e demais casos previstos nesta Constituição."

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Alterou, consagrando a jurisprudência do Supremo Tribunal.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: O primeiro princípio constitucional diz respeito à instituição ou ao aumento do tributo, mediante lei, ressalvados os casos previstos na Constituição — art. 19, I, e 153, § 29, 1.ª parte. O segundo, à cobrança do tributo, em cada exercício — art. 153, § 29, 2.ª parte. Relativamente ao primeiro princípio, são idênticas as normas na Constituição de 1967 — art. 20, I, e 150, § 29, 1.ª parte — e na de 1969. Quanto ao segundo, não. Na Constituição de 1967, como na de 1946 — art. 141, § 34 — nenhum tributo será cobrado, em cada exercício, sem prévia autorização orçamentária, cuja lei se vota até um mês antes do início do exercício financeiro. Vige, então, o princípio da necessidade da previsão orçamentária anual do tributo. Na Constituição de 1969, outra é a regra: nenhum tributo será cobrado, em cada exercício, sem que a lei que o houver instituído ou aumentado esteja em vigor antes do início do exercício financeiro. Desapareceu a exigência da prévia autorização da lei orçamentária. Se a Constituição Federal de 1969 alterou a norma da anterior, não é possível que a do Estado ainda siga a norma derrogada.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator): O Estado não alterou a norma federal, fez-lhe um acréscimo.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Mas, *data venia*, não pode, contrariando o sistema federal. Restringe o direito do Estado. Não temos que considerar somente o direito dos indivíduos, mas também o direito dos estados.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: A Constituição do Estado não pode restringir os poderes estaduais, que se exercitarão de acordo com o modelo federal.

Peço vênia ao eminente Relator para acompanhar o voto do eminente Ministro Bilac Pinto. Declaro inconstitucional a segunda parte do art. 10, I.

VOTO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Os apartes que dei indicam que estou de acordo com os eminentes Ministros Bilac Pinto e Eloy da Rocha.

VOTO

(Art. 10, inciso I)

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Tenho voto, e peço licença para fundamentá-lo, porque este é assunto que me vem preocupando há vinte anos ou mais, desde a Constituição de 1946. Por acaso, fui eu quem apresentou a redação do art. 141, § 34, que acabou prevalecendo, porque tive o apoio, entre outros, do Sr. Nereu Ramos, que era líder da Assembléia, e também do Senhor Souza Costa, o qual lembrou que, no regime anterior, o art. 27 do Código de Contabilidade já dizia que os impostos criados em lei deviam ser condicionados a uma autorização orçamentária. Esse princípio antes de expresso no art. 27 do Código de Contabilidade, figurava em quase todos os tratadistas brasileiros que se ocupavam do assunto: Senador Castro Car-

reira, na *História Financeira e Orçamentária do Brasil;* Agenor de Roure, no *Orçamento Brasileiro*; Ruy Barbosa, em mais de uma oportunidade, Carlos Maximiliano, nos *Comentários à Constituição Federal de 1891* e outros mais.

A tese do Ministro e Professor de Direito Financeiro Bilac Pinto é que, se a Constituição estabeleceu uma forma diferente da consagrada no art. 141, § 34, da Constituição Federal de 1946, exigindo apenas que o imposto seja decretado antes do início do exercício (o que, no direito positivo atual brasileiro, é 1.º de janeiro), não poderia o estado de Minas Gerais autolimitar-se mais, e então restabelecer a regra de 1946, art. 141, que aliás foi reproduzida *ipsis litteris* na Constituição de 1967, art. 150, § 29, depois que a mutilou a Emenda n.º 18, de 1965.

O Ministro Bilac Pinto sabe o apreço que tenho pelas suas opiniões, principalmente aquelas no campo tributário, mas em geral temos divergido aqui no Supremo, com muita tristeza para mim, pois o fato de estarmos em divergência me põe em dúvida a respeito da segurança da minha opinião.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: V. Exa. permite?

A *Súmula* n.º 66 diz: "É legítima a cobrança do tributo que houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro."

Isso mostra que a Constituição de 1969 o que fez foi consagrar o entendimento do Supremo Tribunal. Então o Supremo firma um entendimento antes da Constituição de 1969: quando esta Constituição o consagra, o Supremo abandona o seu entendimento?

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator): Não, estamos reconhecendo a compatibilidade da Constituição estadual com o princípio federal.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: O Estado pode alterar um princípio constitucional da União? Temos que olhar o direito do Estado, não só o dos indivíduos.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Vamos aos argumentos. O assunto é tão grave, tão importante na história do País, que não é demais pensarmos demoradamente nisso.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: A lei orçamentária, pela Constituição Federal, deverá ser votada até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro. Pela Constituição de Minas Gerais, não será possível, no mês de dezembro, editar lei que institua ou aumente tributo.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator): É possível. Apenas não é possível a cobrança no exercício imediato.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Pela Constituição Federal, será possível, para efeito de cobrança ainda no exercício imediato. Pela Constituição estadual, não. Essa restrição, em matéria tributária, não existe na Constituição Federal.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator): Não há restrição federal ao poder do Estado, nesse particular.

O Sr. Ministro Bilac Pinto: Sr. Presidente, gostaria também de aduzir algumas considerações.

Compreendo o ponto de vista de V. Exa. e sei que uma construção doutrinária, que não é só brasileira, é de quase todos os países que têm um regime orçamentário, sempre foi no sentido da necessidade da inclusão da lei criadora de um tributo na sua votação anterior e até da sua inclusão no Orçamento.

Como decorrência desse princípio, surgiu a teoria de que a lei criadora do tributo era uma lei imperfeita. Ela podia existir, mas não ser posta em execução em cada exercício se não entrasse no Orçamento.

Não há dúvida nenhuma de que, do ponto de vista do constituinte, era uma segurança muito maior a exigência da inclusão no Or-

çamento, em cada exercício, da norma fiscal criadora do tributo.

Nesse passo, acho que a crítica de V. Exa. à norma da Emenda Constitucional n.º 1 está correta, do ponto de vista doutrinário. Quer dizer, esse sistema é superior àquele que foi incluído na Constituição. Mas estamos diante de uma Constituição que mudou o regime. O princípio da anualidade ficou inteiramente abalado, porque a lei fiscal passou a independer de ser incluída no Orçamento, de ser mencionada no Orçamento. E é dentro desse sistema que raciocino que a Constituição mineira, realmente, é inconstitucional, porque não conforme ao modelo federal.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Ainda uma observação, Sr. Presidente.

A *Súmula* n.º 66, que li, está apoiada em acórdãos anteriores à Constituição de 1969.

O eminente Ministro Eloy da Rocha mostrou que o que a Constituição de 1969 fez foi consagrar esse entendimento do Supremo Tribunal Federal.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: Em Minas, prevalece esse princípio. Lá não se pode cobrar imposto que não tenha sido incluído na previsão orçamentária.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Desde que não se tenha incluído no Orçamento, não permite a cobrança. É o contrário do que diz a *Súmula*, reproduzida pela Constituição de 1969.

Essa Constituição, no art. 200, manda que as disposições constantes dela sejam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.

O eminente Ministro Eloy da Rocha mostrou que a Constituição de 1969 mudou a de 1967 para consagrar a *Súmula* n.º 66 do Supremo Tribunal.

O Sr. Ministro Thompson Flores: Mudou a redação.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: O eminente Ministro Thompson Flores tocou no ponto exato.

Sr. Ministro Luiz Gallotti, vamos discutir o argumento de V. Exa., em todas as suas conseqüências lógicas. O que V. Exa. diz é que o Supremo Tribunal Federal se arrisca a maltratar a Constituição Federal, depois que ela adotou uma interpretação consagrada na sua *Súmula* n.º 66. Esta *Súmula*, se me não engano, foi calcada em acórdãos proferidos somente no regime da Constituição de 1946. Aquela Constituição, expressamente, dizia, no seu art. 141, § 34: "Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra."

A redação mudou, mas a essência é a mesma, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, naquele regime consolidou a *Súmula* n.º 66, que, *data venia*, não me parece compatível com o dispositivo de 1946, que li.

Se V. Exa. acha que a *Súmula* n.º 66 interpretou fielmente a Constituição, então não mudou, ficou na mesma: — é o art. 141, § 34, tal como o entendera o Supremo quando admitiu a cobrança de tributo posterior ao orçamento desde que antes do início do exercício.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Então vamos abandonar a *Súmula*, depois que a Constituição de 1969 a consagrou?

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: A *Súmula* pode ser mudada a qualquer momento, por proposta de quatro Ministros.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Mas isso não foi feito.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: Com todo respeito à geração de Ministros que me precederam neste Tribunal — e V. Exa. sabe a veneração que tenho por todos eles e

como venho procurando zelar pela sua glória, determinando várias medidas administrativas para perpetuar sua memória e a contribuição que deram ao progresso do Direito Brasileiro — e com todo respeito pessoal a V. Exa. a quem já fiz justiça de dizer que têm sido um dos poucos Ministros que têm dado maior apreço ao Direito Tributário, nos seus vinte e três anos gloriosos nesta Casa, *data venia*, a *Súmula* n.º 66 é uma traição à letra e ao espírito da Constituição de 1946. Perpetuar então um aleijão...

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Aquilo que ela diz que o Estado pode fazer, estamos dizendo que não pode.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: Vamos raciocinar um pouco, porque há um outro problema: — talvez eu não possa aceitar *in totum* o voto do Ministro Oswaldo Trigueiro. Estava iniciando meu voto dizendo que desde o art. 27, do Código de Contabilidade, e até antes dele, na opinião de vários mestres, como Ruy Barbosa, Castro Carreira, Aureliano Leal, Agenor de Roure, Carlos Maximiliano, era tranqüilo que o imposto deveria ter prévia autorização no Orçamento. Ruy é típico; sem autorização orçamentária, não se pode cobrar tributo.

É um princípio que parte de um ponto lógico, racional, histórico — *o contribuinte, pelo seu representante, dá seu imposto ao Governo, em função de um fim que o Governo lhe propõe*. O Poder Executivo propõe ao Legislativo, em bloco, um complexo de serviços públicos, um plano de trabalho para um ano. O Presidente da República manda a mensagem orçamentária ao Congresso, neste ou em qualquer país realmente democrático, propondo, em conjunto, todo um plano de trabalho para o ano imediato e diz: para realizar esses serviços públicos, com tais objetivos e metas, preciso da quantia de tanto, a ser retirada do povo brasileiro, pelos seguintes tributos, nas seguintes bases...

Se os representantes do povo brasileiro concordam com o plano do Governo e lhe dão aprovação, eles concedem as receitas. Não concedem em branco, como um cheque, apenas assinado. Eles concedem em limites definidos para um fim específico, aquela receita que consta de um plano chamado orçamento.

É por isto que Jèze, citado ainda há pouco pelo eminente Ministro Bilac Pinto, começa seu livro sobre orçamento dizendo: "*O orçamento é um plano do Governo.*"

No direito atual, o orçamento não é apenas aquele escudo em defesa do contribuinte, não é a algema que se punha nos reis para não gastarem na dissipação e nas guerras dinásticas. É um plano do governo, ao qual o Parlamento dá a sua autorização. Diz-se mesmo: se o Parlamento recusar a aprovação, estamos na revolução. Isso foi trasladado para o direito brasileiro.

Em 1946, foi o que se votou, aos socos do Sr. Nereu Ramos na mesa, e com o apoio do Sr. Souza Costa, que era mais moderado.

"Quero, dizia o Sr. Nereu Ramos, batendo a mão na mesa, quero que o orçamento condicione a cobrança dos impostos decretados em leis anteriores a ele."

E ele representava o pensamento da maioria, nessa matéria, com o apoio da oposição. Todos esses debates na Constituinte foram resumidos no livro do Des. José Duarte sobre a Constituição de 1946.

O Supremo Tribunal Federal, — sem quebra daquele respeito a que já me referi — cometeu um erro grave, interpretando mal a Constituição, para convalidar ato do Governo, que criou o imposto entre o dia 1.º e o último dia de dezembro, já depois de aprovado o orçamento.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: V. Exa. sabe que resisti muito a isto. Mas agora estamos em face de um preceito constitucional que repetiu as palavras da *Súmula*.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): *Data venia,* a *Súmula* não traz documento de préstimo.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Se o Supremo Tribunal teve esse entendimento antes de a Constituição consagrá-lo, vai abandoná-lo agora, quando a Constituição o consagrou?

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Estamos aqui para melhorar a Constituição.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Para melhorar a Constituição, não. Então, V. Exa. está mostrando que quer alterar a Constituição. Mas nós não temos poderes para isso. Se pudesse, alteraria.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Srs. Ministros, o Supremo Tribunal Federal, *data venia,* errou. Defendi sempre o ponto de vista de que devemos ser os primeiros a desejar uma crítica às decisões do Supremo Tribunal Federal. Se há uma coisa em que falhamos é não termos provocado dos juristas, das universidades, das Ordens de Advogados e dos cidadãos uma crítica permanente às nossas opiniões e aos nossos trabalhos.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Mas crítica é tardia, vem depois que a opinião do Supremo Tribunal Federal foi adotada pela Constituição.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Se a Constituição copiou o Supremo Tribunal Federal numa de suas orientações infelizes, nunca seria demais que se corrigisse a interpretação duvidosa.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: V. Exa. está corrigindo a Constituição?

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Não estou corrigindo. Estou interpretando a Constituição.

Sr. Ministro Luiz Gallotti, não apenas V. Exa., mas vários Ministros deram a boa interpretação, contra o voto do sábio mestre Hahnemann Guimarães, que foi quem começou essa corrente aqui. Posso afirmar que há 5 ou 7 julgados, de 1961 e 1962, que deram uma boa interpretação.

Lembro-me deste fato por um motivo: estando eu ainda no Rio de Janeiro e já a capital em Brasília, escrevi uma carta ao Ministro Ari Franco, de quem era amigo e colega na Faculdade da Universidade da Guanabara, mostrando meu interesse no assunto e dizendo que não tinham sido divulgados esses acórdãos. S. Exa. enviou-me as cópias das notas taquigráficas e até hoje ainda as arquivo.

O ponto que se discute aqui jaz em que, se há essa garantia da Constituição, que não é apenas do indivíduo, é bom que se garanta a todos contra surpresas dos legisladores.

Cada contribuinte faz um plano para um ano, mas pode ser surpreendido e ter um prejuízo que seria sua ruína, com impostos não previstos no orçamento. Por outro lado, a coletividade quer conceder os tributos em função dessa despesa global correspondente a específicos serviços públicos programados para o ano imediato.

É uma garantia do regime, contra uma administração *aujour le jour.*

Se a Constituição diz que nosso regime é democrático, se diz que este país é uma República Federativa, se diz que, além daqueles direitos e garantias expressos, são ainda admitidos ainda outros direitos e garantias de acordo com o sistema e os princípios que a Constituição adota, art. 153, último parágrafo, não há dúvida de que a regra boa é a da anualidade dos impostos.

Este dispositivo — art. 153, § 29 — *data venia* dos eminentes constitucionalistas do Governo Militar de setembro de 1969, é um disparate. Acredito que não tenham culpa disso os signatários da Emenda n.º 1, de 1969, porque não são juristas. Algum leguleio remendou os textos do Professor Pedro Aleixo e reduziu-os a isto que está

aí. Se lermos este artigo em sã consciência, não vamos saber quais os outros casos em que a Constituição autoriza a cobrar tributos depois de 31 de janeiro. Parece que o autor que escreveu este artigo confundiu tributo com preço.

O artigo, continuo a repetir com todo o respeito, é um enigma, a menos que se busque interpretação tal que ele alcance sentido lógico, e é o que estou tentando agora.

Li, como regra de hermenêutica, que, quando o texto é incongruente, não se deve admitir erro na Constituição ou na lei, como não se deve admitir erro da Rainha da Inglaterra. Devemos procurar-lhe interpretação que tenha lógica. E lógica é a tese, que temos aqui, do Ministro Oswaldo Trigueiro contraditada pelo Ministro Bilac Pinto: a Constituição estadual pode dar mais segurança, mais energia, mais amplitude a uma garantia da Constituição Federal.

O que não pode é excluí-la, fazendo o inverso, isto é, restringindo a garantia individual e ampliando o arbítrio do Fisco.

Minas Gerais não poderá dizer, por exemplo, que o imposto criado antes do dia 1.º de janeiro pode ser cobrado no mesmo exercício, porque isso contraria fundamentalmente princípio básico — não apenas o que está escrito na Constituição, mas o "porquê" da Constituição, enfim, na *ratio juris*.

Minas fez o contrário, como acentuou o Ministro Oswaldo Trigueiro: — deu mais ênfase. Era um direito do estado de Minas Gerais fazer isso com o que é dele. Aquela Constituição é do Estado, representa a vontade do povo mineiro. Num momento de inspiração solene, de inspiração jurídica, Minas tem o direito de não querer adotar sistema ditatorial no seu sistema financeiro, e, de acordo com sua gloriosa tradição, e podia fazê-lo, mas não podia fazer o inverso, permitindo a cobrança editada depois de 1.º de janeiro, porque isso feria de frente a Constituição Federal. Que o estado de Minas Gerais não podia fazer isso não há a menor dúvida, e, quanto a isso, estou com o Ministro Oswaldo Trigueiro.

Minha divergência com V. Exa., Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro, é a seguinte: o Estado pode restabelecer a autorização orçamentária prévia a tributos estaduais, mas não sei se poderia restabelecê-la para os tributos municipais.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relato): Essa é outra questão.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Mas a regra mineira é genérica para estados e municípios.

O Sr. Ministro Djaci Falcão: "É vedado aos estados e municípios"...

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Nos Estados Unidos, poderia porque, lá, o município não é pessoa jurídica, nascida da Constituição, mas apenas subramos das Constituições estaduais, subprodutos destas.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Melhor será ficarmos com a *Súmula*, depois que a Constituição de 1969 a consagrou.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): O município, no Brasil, é pessoa de Direito Público e tem autonomia para cobrar seus impostos. E o Estado não lhe pode tirar nada disso.

Há uma *Súmula* do Supremo que diz que Minas não poderia limitar a majoração dos impostos municipais ao máximo de 20% em cada exercício, porque estaria violando a competência que a Constituição dava expressamente ao município e que era a essência da autonomia municipal.

Acompanho, por isso, o voto do eminente Ministro Oswaldo Trigueiro, *data venia* dos demais Srs, Juízes que pensam de modo contrário, na parte relativa aos estados, mas, por enquanto, não o faço em relação aos municípios.

Os estados não podem limitar a autonomia tributária dos municípios. Se os municípios quiserem, poderão admitir esse princípio. Mas nem a Lei Estadual Orgânica dos Municípios poderia fazê-lo, — parece-me.

Esse é o meu voto.

II — *Art. 62*

"Art. 62. As normas de fiscalização financeira e orçamentária, estabelecidas nesta Seção, aplicam-se, no que couber, às autarquias, *sociedades de economia mista, empresas públicas,* órgãos autônomos e, relativamente às entidades subvencionadas, com caráter de permanência, pelo Estado, a fiscalização fica limitada à aplicação das verbas."

O art. 62 da Constituição mineira estatui que as normas de fiscalização financeira e orçamentária se aplicam, no que couber, às autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e outros órgãos autônomos. Esse preceito foi argüido de inconstitucional, na parte referente às empresas públicas e sociedades de economia mista, por colidir com o art. 70, § 5.º, da Constituição Federal.

O Parecer da Procuradoria-Geral é pela improcedência da argüição. E a Assembléia Legislativa alega que o art. 70, § 5.º, da Lei Magna, não impede que as normas de fiscalização financeira e orçamentária sejam estendidas a entidades incumbidas de serviço de interesse público.

O preceito poderá ser criticado sob o aspecto de sua conveniência ou adequação aos intuitos da descentralização administrativa. Penso, porém, que não colide com a norma federal invocada.

De acordo com o parecer, quanto a esse ponto, julgo improcedente a representação.

VOTO

(*Art. 62*)

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Sr. Presidente, dispõe a Constituição Federal, no art. 13: "Art. 13. Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes: IV — a elaboração do orçamento, bem como a fiscalização orçamentária e a financeira ..." Por outro lado, o art. 70 da mesma Constituição, sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, preceitua: "§ 5.º As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicar-se-ão às autarquias."

O art. 62. da Constituição de Minas Gerais determinou a aplicação dessas normas, no que couber, não só às autarquias, senão ainda às empresas públicas e sociedades de economia mista, que se regem pelas normas aplicáveis às empresas privadas — art. 170, § 2.º, da Constituição Federal.

A extensão, pela Constituição do Estado, das normas constitucionais de fiscalização financeira e orçamentária, mormente no caso das sociedades de economia mista, que são criadas sob a forma de sociedades anônimas, importa em estabelecer restrição que tais sociedades não podem sofrer, por efeito de regra estadual.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator): Ao instituir essa sociedade, o Estado reproduz norma que está na Constituição.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: *Data venia* do eminente Relator, julgo procedente, nesta parte, a representação.

III — *Art. 103, parágrafo único, alíneas a e c.*

"Art. 103. .....

Parágrafo único. Aos proventos dos funcionários inativos aplicar-se-ão as seguintes normas:

a) serão, permanentemente, equiparados e igualados aos dos funcionários em atividade no cargo ou fungão correspondente ao da aposentadoria;

b) serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da

moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade;

c) não poderão exceder, em caso algum, a remuneração percebida pelos funcionários em atividades."

A Constituição da República determina, no art. 108, que o disposto nos art. 97 a 111, que formam a Seção VIII do Capítulo VII, se aplica aos funcionários dos estados, Distrito Federal, territórios e municípios.

O art. 98, parágrafo único, estatui que é vedada vinculação ou equiparação de qualquer natureza, para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público.

O art. 102 prescreve: no § 1.º, que os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade; no § 2.º, que em caso nenhum os proventos da inatividade poderão exceder a remuneração percebida na atividade.

Da simples leitura desses preceitos ressalta a inconstitucionalidade da alínea *a* do art. 103, parágrafo único, da Constituição de Minas Gerais, a qual não só torna inoperante a regra da revisão dos proventos, como adota uma equiparação que está expressamente proibida. Nesse sentido decidiu o Supremo Tribunal em dois precedentes da mesma natureza: a Rp n.º 754, do estado da Guanabara (*RTJ*, 50/218) e a Rp. n.º 755, do estado do Rio de Janeiro (*RTJ*, 52/501).

Na primeira, declarou-se inconstitucional a parte final do art. 78 da Constituição da Guanabara, que mandava ressalvar as equiparações previstas em leis anteriores. Considerou-se essa norma inconciliável com o art. 96 da Constituição Federal de 1967, reproduzido no art. 98, parágrafo único, da Emenda n.º 1.

Na segunda, deu-se pela inconstitucionalidade parcial do art. 87, § 2.º, da Constituição Fluminense, segundo o qual os proventos da inatividade serão revistos, sempre que se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade, e na mesma proporção. Entendeu-se que o acréscimo — "na mesma proporção" — representava vinculação ou equiparação não permitida pelo direito federal.

Alega-se que, nesse ponto, a Constituição de Minas Gerais não contraria a da União porque reproduz o preceito do art. 102, § 1.º, apenas acrescentando-lhe normas interpretativas, ou que estão implícitas no texto federal.

O argumento não me parece procedente. Primeiro, porque, de todo modo, a Constituição mineira estabelece uma equiparação permanente, o que é claramente vedado pela regra federal. Segundo, porque a impugnada alínea *a* transforma em letra morta a norma federal repetida na alínea *b*, de vez que a equiparação permanente e obrigatória é excludente de qualquer outra forma de revisão de proventos, para mais ou para menos.

Quanto à alínea *c*, penso que ela é desnecessária, como mera repetição do preceituado no art. 102, § 2.º, da Constituição Federal. Mas não há como declarar-se inconstitucional a inócua reprodução de regra federal pela Constituição do estado.

Em outros votos que proferi, ressalvei que não me cabe indagar se, a respeito do tema que se discute, o legislador constituinte adotou a melhor solução. Ao invés de manter o direito tradicional, que dava aos estados ampla autonomia para legislar sobre o regime jurídico do funcionalismo, preferiu impor-lhes um modelo uniforme e rígido, revelando nesse, como em muitos outros pontos, a inclinação centralista que, a partir de 1930, tem desfigurado o federalismo brasileiro em aspectos fundamentais. Poderei lamentar certos excessos, mas não posso deixar sem aplicação normas tão claras como essa que proíbe — no plano federal, no plano estadual, no plano municipal — vinculações ou equiparações de qualquer natureza.

Por outro lado, não creio que a segurança dos inativos mineiros fique ameaçada com a declaração de inconstitucionalidade que se postula. Está claro que ela não importa em alterar para menos a tabela de proventos atualmente em vigor. Apenas, a partir da suspensão de execução da norma questionada, se declarada insubsistente, os proventos não serão acrescidos, automaticamente, por equiparação necessária, sempre que forem aumentados os vencimentos dos funcionários em atividade. Mas, nada impede que o Estado, por lei geral ou especial, aumente os proventos na mesma proporção em que aumentar os vencimentos, como, de resto, vem ocorrendo, na plano federal.

Sabemos que, nos últimos tempos, os funcionários públicos não têm tido aumentos reais de salários, porém meras correções do valor monetário de vencimentos continuamente reduzidos pela inflação. Esta não distingue entre servidores ativos ou inativos, nada justificando que o legislador ordinário, ilogicamente, decrete que o aumento do custo de vida é de 20% para uns e de apenas 10% para outros. Nisso, como em tudo o mais, a lei não pode repudiar a eqüidade. Decerto, o legislador mineiro não será insensível a essa realidade, independentemente de ser a isso compelido por uma equiparação de natureza constitucional, que o direito federal tornou inviável.

Pelo exposto, julgo procedente a representação, para declarar inconstitucional a a alínea *a* do art. 103, parágrafo único.

VOTO

(*Art. 103, parágrafo único, alínea* a)

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Sr. Presidente, acompanho o eminente Relator, mas quero acentuar que não o faço com fundamento no parágrafo único do art. 98 — porque entendo que não se trata de vinculação ou equiparação, isto o ilustre Advogado deixou claro, a meu ver. Faço-o com base no art. 102, § 1.º, da Constituição, que estabelece a revisão dos proventos da inatividade, mas não diz que esses proventos terão de ser iguais aos dos funcionários em atividade.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator): Conforme já decidiu o Supremo Tribunal, no caso da Guanabara.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Estou apenas acentuando o fundamento do meu voto, porque chego à mesma conclusão do eminente Relator. A lei pode dar um aumento menor ao aposentado, levando em conta que ele não tem certas despesas que o funcionário em atividade é obrigado a fazer.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Essa distinção devia ser do ponto inicial, quando se fixaram os proventos. Nos Estados Unidos, em quase todos os casos, o funcionário que passa à inatividade recebe menos que o da atividade, mas o nosso Direito nunca adotou esse sistema.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Acompanho o Sr. Ministro Relator, com a ressalva que fiz.

VOTO

(Art. 103, parágrafo único, alínea *a*)

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Sr. Ministro Relator, interpretei o voto de V. Exa. como impedindo que se conceda aos funcionários em inatividade um aumento, pelo simples fato de que foi dado aumento aos da atividade. Não há vinculação para esse fim. Mas isso não quer dizer, penso eu — até pelas palavras de V. Exa. — que a correção monetária que a Constituição impõe em favor dos inativos, por efeito da desvalorização da moeda, deve ser na mesma proporção em que a lei a fixar para os ativos. Se, por acaso, uma lei dá vinte por cento de correção monetária aos vencimentos dos funcionários na atividade, não pode dar menos de vinte por cento aos funcionários em inatividade. É este o seu ponto de vista?

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator): É preciso distinguir. O que ocorre, na prática, é que os estados, como acontece no plano federal, quando dão aumento aos funcionários ativos, aumentam, na mesma proporção, os proventos dos inativos.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Mas, se resolver, por exemplo, aumentar em vinte por cento os funcionários ativos e em quinze por cento os inativos, pode.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator): O Governo Federal já o fez. Em 1966 ou 1967, houve aumento que deu aos inativos apenas 95% do que concedeu aos funcionários em atividade.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): *Data venia*, tenho ponto de vista diferente. Acredito que qualquer aumento dado ao funcionário em atividade, por motivo de correção monetária, deve, na mesma proporção, ser dado ao funcionário inativo. A moeda não desvaloriza mais para o ativo e menos para o inativo.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: O funcionário em atividade tem certas despesas que o inativo não tem.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): A questão é a correção monetária.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator): A Constituição prevê a modificação dos vencimentos dos funcionários em atividade, por motivo de alteração do valor aquisitivo da moeda. Mas não impede que haja aumento mesmo quando a moeda não se tenha desvalorizado. O aumento pode ter em vista a mera elevação do padrão de vida dos servidores.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: O que está em causa são os aumentos pela desvalorização da moeda.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator): Quanto aos inativos, há regra especial. É a do art. 102, § 1.º, da Constituição.

Quando os vencimentos dos funcionários são aumentados, a Constituição manda rever os proventos dos inativos. Se essa revisão deve ser feita na mesma proporção, ou não, fica a critério do legislador.

O Sr. Ministro Thompson Flores: O problema é da proporcionalidade.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Ressalvo o ponto de vista que manifestei em meu voto.

VOTO

(Art. 103, alínea b e c)

O Sr. Ministro Bilac Pinto: Sr. Presidente, abstenho-me de votar.

IV — *Art. 104, parágrafo único*

"Art. 104. O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, na forma da lei.

Parágrafo único. Entende-se também como tempo de serviço público estadual, para os efeitos deste artigo, aquele prestado às sociedades de economia mista, sob qualquer regime jurídico."

No art. 114, *caput*, a Constituição de Minas Gerais reproduziu o preceito do art. 102, § 3.º, da Constituição Federal. Reprodução certamente ociosa, porque a norma tem aplicação compulsório aos estados e municípios, *ex vi* do art. 108. Mas, acrescentou, em parágrafo, que se entende como de serviço público estadual aquele prestado às sociedades de economia mista, sob qualquer regime jurídico.

No julgamento da Rp n.º 756, do estado de Sergipe, o Supremo Tribunal, em pronunciamento unânime, declarou inconstitucional norma idêntica, à vista da modificação imposta ao direito anterior pela Constituição de 1967 (art. 13, V, e 106).

Nesse terreno a vigente Constituição foi além, e praticamente anulou a autonomia dos estados no concernente à aposentadoria

de seus servidores. Assim é que o art. 13, V e o art. 108 tornam extensivos ao funcionalismo estadual e municipal as normas básicas do direito federal, entre estas as que regem o direito à aposentadoria. Pelo art. 103, somente a lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, pode abrir exceções às regras estabelecidas quanto a tempo e natureza do serviço, para efeito de aposentadoria e disponibilidade.

Nestas condições, a Constituição estadual não pode assegurar a contagem do tempo de serviço em sociedade de economia mista, sob qualquer regime jurídico, porque essa matéria é regida pelo direito federal, que pressupõe disciplina uniforme em todos os níveis de governo. O tempo de serviço em sociedade de economia mista somente pode ser computado nos termos da legislação federal.

Julgo procedente a representação, para declarar inconstitucional o parágrafo único do art. 104.

V — *Art. 218*

"Art. 218. Nos Municípios de população acima de 100.000 (cem mil) habitantes ou de renda superior a 1/2% (meio por cento) da receita tributária do Estado, o disposto no art. 169 se fará, obrigatoriamente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias da promulgação desta Emenda Constitucional."

A Constituição da República, no art. 16, prescreve que a fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

A Constituição do estado, no art. 169, estabelece que o município poderá criar o cargo de auditor, para fiscalizar a administração financeira, a execução orçamentária e as contas do governo local.

Dessa forma, a Constituição do estado faculta ao município criar a auditoria, do mesmo modo que a Constituição Federal (art. 16, § 3.º) faculta, aos municípios com população superior a dois milhões de habitantes, a instituição do Tribunal de Contas.

Dessa orientação discrepa, evidentemente, o impugnado art. 218, inserido entre as disposições transitórias, quando determina que certos municípios — os de população acima de cem mil habitantes — cumpram o disposto no art. 169, no prazo de 120 dias.

De acordo com o parecer, penso que a norma é ofensiva da autonomia municipal, cuja área, delimitada pelo direito federal, não pode ser restringida pela legislação do Estado.

Pelo exposto, julgo procedente a representação, para declarar inconstitucional o art. 218.

VI — *Art. 221*

"Art. 221. O servidor que tiver satisfeito, até 30 (trinta) de outubro de 1969, as condições necessárias para a aposentadoria, nos termos da legislação vigente naquela data, aposentar-se-á com os direitos e vantagens previstos naquela legislação."

Penso que o artigo em referência é inconstitucional, porque modifica, ou pelo menos pode modificar, o direito federal, ao qual compete definir as normas básicas do regime de aposentadoria dos servidores públicos em geral.

Dispondo que determinados funcionários devem aposentar-se, atualmente, com direitos e vantagens previstos na legislação anterior à Constituição vigente — nesse capítulo sabidamente mais rigorosa que a anterior — a Constituição mineira estabelece exceção que me parece de todo injurídica.

Os atuais funcionários, como é óbvio, se aposentam de acordo com a Constituição em vigor e com as leis por ela não revogadas. Não é lícito ao Estado determinar que a aposentadoria de alguns funcionários se rege pela Constituição de 1967 e dos outros, pela Constituição de 1969.

Aplicado literalmente, o art. 221 tanto pode levar à aposentadoria com direitos e vantagens hoje inexistentes, como pode prejudicar o funcionário, aposentando-o com a privação de vantagem ou direito eventualmente instituído por lei, federal ou estadual, posterior a 30 de outubro de 1969.

Assim, julgo procedente a representação, declarando inconstitucional o art. 221.

VII — *Art. 227, parágrafo único*

"Art. 227. É extinto o cargo de Juiz Municipal.

Parágrafo único. Os Juízes Municipais ficam transformados em segundos Juízes de Direito para todos os efeitos, continuando a servir nas Varas e Comarcas onde funcionam, na forma da lei."

O art. 227 extinguiu o cargo de juiz municipal. E, no parágrafo único, preceituou que os juízes municipais ficam transformados em segundos juízes de direito, para todos efeitos, continuando a servir nas varas e comarcas onde funcionam, na forma da lei.

Estou em que essa norma não se coaduna com a Constituição da República, que impõe aos Estados a organização da magistratura de carreira, na qual somente se ingressa mediante concurso público de provas e títulos, não havendo dúvida quanto à obrigatoriedade desse ingresso na classe ou entrância inicial, atendido ainda o princípio da promoção de entrância a entrância e observado o interstício de três anos para cada promoção (art. 144, I e II).

Ora, o preceito impugnado certamente contraria a Constituição. Primeiro, porque permite o ingresso na carreira a quem não prestou concurso para juiz de direito; segundo, porque torna possível esse ingresso nos níveis superiores da carreira, sem o percurso da escala, e sem a observância do interstício constitucional.

De acordo com o parecer, tenho a representação como procedente, quanto a esse ponto, e, por isso, declaro inconstitucional o parágrafo único do art. 227.

VIII — *Art. 228*

"Art. 228. São assegurados, no que couber, aos servidores públicos e serventuários da justiça os direitos, vencimentos e vantagens decorrentes da legislação estadual, anterior à promulgação desta Emenda Constitucional, inclusive os relativos à manutenção do atual sistema único de distribuição prévia de atos, a serem praticados por cartórios de registro de imóveis, nas comarcas do interior do estado onde haja mais de um ofício."

Parece-me igualmente inconciliável com o direito federal o art. 228, acima transcrito.

É que ele estabelece, em favor dos servidores públicos em geral e dos serventuários da justiça em particular, o privilégio de terem seus direitos, vencimentos e vantagens, indefinidamente regidos pela legislação anterior à vigente Constituição do Estado. Dessa forma, o legislador ordinário ficaria impossibilitado de alterar a legislação anterior, relativa a direitos, vencimentos e vantagens de todos os funcionários estaduais.

Importaria isso em dar-se, a uma parte da legislação sobre o serviço público, uma rigidez que o nosso sistema constitucional não comporta. Por outro lado, imporia ao Poder Legislativo estadual uma restrição de competência igualmente repelida pelo direito federal, a que os Estados devem obediência.

Além disso, no tocante à parte final do artigo, é manifesta a contrariedade à norma do art. 144, § 5.º, da Constituição Federal, como observou, em seu douto parecer, a Procuradoria-Geral da República.

Pelo exposto, julgo procedente a argüição de inconstitucionalidade do art. 228.

IX — *Conclusão*

Julgo procedente, em parte, a representação, para declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Constituição do estado de Minas Gerais, na redação que lhe deu a Emenda n.º 1, de 1.º de outubro de 1970:

a) alínea *a* do art. 103, parágrafo único;

b) parágrafo único do art. 104;

c) art. 218;

d) art. 221;

e) parágrafo único do art. 227;

f) art. 228.

EXTRATO DA ATA

Rp n.º 861 — MG — Rel., Ministro Oswalto Trigueiro, Repte., Procurador-Geral da República. Rpda., Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Decisão: Julgada a Representação: Improcedente quanto ao art. 10, I, contra os votos dos Ministros Luiz Gallotti, Bilac Pinto e Eloy da Rocha, que davam pela procedência quanto a todo o dispositivo, e, do Presidente, que declarou procedente só a cláusula relativa aos municípios. Improcedente quanto ao art. 62, contra o voto do Ministro Eloy da Rocha. Quanto ao art. 103, parágrafo único, alíneas *a, b* e c: À unanimidade, foi julgada procedente quanto à alínea *a*, porque inconstitucional em confronto com o art. 98, e, art. 102, §§ 1.º e 2.º da Constituição Federal, e improcedente, também à unanimidade, quanto às alíneas *b* e *c*. Procedente, à unanimidade, quanto ao art. 104, parágrafo único, porque há violação do art. 108 da Constituição Federal. Procedente, à unanimidade, quanto ao art. 218, porque inconstitucional, por contrariar o art. 16 da Constituição Federal. Procedente, à unanimidade, quanto ao art. 221, porque inconstitucional em relação ao art. 108 da Constituição Federal. Procedente, à unanimidade, quanto ao art. 227, parágrafo único, porque inconstitucional, por contrariar o artigo 144, I, da Constituição Federal. Procedente, à unanimidade, quanto ao art. 228, porque inconstitucional, por contrariar os art. 108 e 144 da Constituição Federal. Votou o Presidente em todos os itens. Impedido, o Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Falou o Dr. Ruy de Souza pelo litisconsórcio — Associação dos Servidores Inativos do Estado de Minas Gerais. — Plenário, 23.8.72.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Srs. Ministros Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antônio Neder e Xavier de Albuquerque. Procurador-Geral da República, o Dr. José Carlos Moreira Alves.

Conheça as obras de Direito e Ciência Política editadas pela Fundação Getúlio Vargas. Peça nosso catálogo. O endereço é: F. G. V., Serviço de Publicações, Praia de Botafogo, 188, Caixa Postal 21.120, ZC-05, Rio de Janeiro, GB, Brasil.