

materiais nos resultados das provas escritas (posto que só fosse compelido a fazê-lo nos casos de classificação final), o que fez, constatando a inexistência de erros materiais a respeito, conforme se vê da ata de fls. 4/6.

Nessa conformidade, o pedido do Impetrante envolve o mérito das notas que lhe foram atribuídas, hipótese em que há vedativo expresso do Regulamento, que não constitui inovação, eis que inspirado no Regulamento para o Concurso de Juiz Substituto da Justiça do Estado da Guanabara (art. 19, 3.º).

A pretensão não tem qualquer respaldo legal, e a jurisprudência quer deste Egrégio Tribunal (v. embargos na Ap. Cível n.º 71.129, 4.º Grupo C.C., Rev. Jur. do Trib. Justiça Guanabara, vol. 31, pág. 174) quer do Supremo Tribunal Federal, (v. Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, vol. 62, pág. 581) deixa patente e inequívoca a impossibilidade de se fazer do Judiciário instância revisora de notas de provas concursais.

Não tem pois o Impetrante direito líquido e certo a ser amparado e tampouco o órgão apontado como autoridade coatora praticou qualquer ilegalidade passível do controle jurisdicional.

Pela denegação do "writ".

Rio de Janeiro, 10 de julho de 1974.

Luiz Fernando Cardoso de Gusmão
Por Delegação do Procurador Geral

APROVO O PARECER

Rio de Janeiro, 11 de julho de 1974.

Celso de Barros Franco — 13.º Procurador da Justiça, no impedimento do Procurador-Geral da Justiça.

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 49

(TRIBUNAL PLENO)

Requerentes: **Marlene de Souza e outros**
Informantes: **Exmos. Srs. Governador do Estado do Rio de Janeiro e o Secretário da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro**
Relator: **Des. Plínio Pinto Coelho**

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA — Inconstitucionalidade do art. 3.º, § 5.º da Lei Complementar n.º 20 e, por consequência, do Decreto-lei n.º 36 e dos atos administrativos que se lhe seguiram.

Não desrespeitando o mandamento expresso da Constituição Federal, a Lei Complementar n.º 20 não pode ser tida como Inconstitucional. Segurança denegada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança n.º 49, sendo requerentes MARLENE DE SOUZA e OUTROS e informantes os Exmos. Srs. GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e SECRETARIO DA FAZENDA DO MESMO ESTADO:

ACORDAM os Juízes componentes do Tribunal Pleno, por unanimidade de votos, em rejeitar a arguição de inconstitucionalidade, denegada a segurança.

MARLENE DE SOUZA SANTOS, MILTON JACOB MENDELBLAT, AUGUSTO DE AZEVEDO, ROBERTO LUIZ CAMPOS DE SA FORTES, GABRIEL VIANNA DA MOTTA e FRANCISCO PAES LEME, servidores públicos estaduais, impetram mandado de segurança contra os Srs. GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e SECRETARIO DO ESTADO DA FAZENDA, alegando: que, engenheiros e arquitetos que são, tiveram os impetrantes novos vencimentos através do art. 1.º da Lei n.º 7.497, de 15 de agosto de 1974, proposta, votada, sancionada e publicada por órgãos constitucionais do antigo Estado do Rio de Janeiro, com seus títulos apostilados e iniciado o pagamento dos novos vencimentos na época própria.

Entretanto, ao ser empossado em 15 de março de 1975, no mesmo dia, o Sr. Governador do Estado baixou o Decreto-lei n.º 36, fazendo-o para atender ao art. 3.º, § 5.º, primeira parte, da Lei da Fusão.

Não bastando a Lei in-abstrato, o Sr. Governador baixou o Decreto n.º 30, de 21 de março de 1975, publicado na mesma data, relacionando as leis e decretos do antigo Estado do Rio de Janeiro, abrangidos pela anulação declarada no Decreto-lei n.º 36, entre elas a Lei n.º 7.497, de 15 de agosto de 1975, que, no seu art. 1.º, fixara novos vencimentos para engenheiros e arquitetos, cargos de que são titulares os impetrantes.

Terminam por pedir que, reconhecida e proclamada a inconstitucionalidade do art. 3.º, § 5.º, da Lei Complementar n.º 20 e, por consequência, do Decreto-lei n.º 36 e dos atos administrativos que se lhe seguiram, seja concedido o mandado de segurança ora impetrado, para terem restabelecidos os efeitos das apostilas declaratórias de suas posições funcionais, com os respectivos direitos e vantagens, decorrentes da Lei n.º 7.497, de 15 de agosto de 1974.

O Sr. Governador prestou informações defendendo seu ato, terminando da seguinte forma: "Dúvida não pode subsistir, em face do que exaustivamente se demonstrou de que nenhuma ilegalidade foi praticada contra os impetrantes, tendo apenas o Governador feito o que lhe cumpria, para assegurar o eficaz processamento da fusão, na forma da Lei Complementar n.º 20 e fazendo atuar o mandamento do art. 3.º da Constituição Federal."

O Sr. Secretário de Estado da Fazenda, também prestou informações solicitadas.

A Procuradoria Geral da Justiça defendeu a legalidade do ato do Sr. Governador e afirma a constitucionalidade das leis inquinadas como inconstitucionais.

A Douta Procuradoria da Justiça é pela denegação da segurança.

É o relatório.

VOTO

O caso presente é igual ao mandado de segurança n.º 47, impetrado por DYLMA PEREIRA FONSECA e OUTROS e informantes as mesmas autoridades apontadas como coatoras neste mandado de segurança.

Julgando o referido mandado de segurança, o Des. ALOYSIO MARIA TEIXEIRA, deu um professoral voto, apreciando a matéria em todos os seus possíveis aspectos.

Diz o ilustre Des. ALOYSIO MARIA TEIXEIRA em seu voto, o seguinte: "Sustentam os impetrantes, na inicial, que não sendo a Lei Complementar lei constitucional, mas de caráter ordinário, não poderia fixar formas de criação de Estados, dizendo onde a Constituição não disse, e restringindo a competência constitucional dos Estados, por disposição legal, notadamente quando vedou aos Estados, que viessem a ser formados, admitir pessoal ou alterar a legislação que os regia, a partir da data do encaminhamento da mensagem ao Congresso Nacional da Lei Complementar criadora de novo Estado.

Sem dúvida, o Decreto-lei estadual n.º 36 deu forma ao inquinado art. 3.º, § 5.º da Lei Complementar de 1974, o que, por via de consequência, evidencia a sua inconstitucionalidade e assim também com relação ao Decreto n.º 30, pelo que inconstitucional a supressão das vantagens atribuídas aos impetrantes.

Argumentou o Dr. Procurador que a Lei Complementar n.º 20 é corolário da norma constitucional do art. 3.º, norma essa classificada entre as normas de eficácia limitada (diretorias) da Constituição, por sua natureza denominada norma constitucional de princípio institutivo.

A caracterização primordial de tais normas é a indicação da legislação futura que lhes completa a eficácia, e lhes confira condições de efetividade, deixando larga margem de discricionariedade ao legislador (José Afonso da Silva — Aplicabilidade das Normas Constitucionais, págs. 115 a 116).

De outro lado, no que concerne a pessoal, a autonomia dos Estados é restrita, por isso que jungidos a observar, no que concernir à legislação quanto a seus funcionários, os mesmos princípios e normas da Lei Federal (art. 13, V, da Constituição da República).

Portanto, além da discricionariedade do legislador na urdidura da Lei Complementar, notadamente no caso SUBCENSURA, face à natureza da norma maior, não constitui ofensa ao princípio da autonomia dos Estados vir a Lei Federal a estabelecer normas de observância quanto a pessoal, seja nas unidades federativas organizadas, seja naquelas embrionárias, como na hipótese.

Não há, pois, eiva de inconstitucionalidade no disposto pelo art. 3.º, § 5.º, da Lei Complementar n.º 20, de 1974.

"Não obstante, data vênua, a impetração, em seu objeto, é contra a lei em tese, pois a supressão das vantagens a que se referem os impetrantes não teve como causa o art. 3.º, § 5.º, da Lei Complementar n.º 20, referida.

Com efeito, tanto o Decreto-lei n.º 36, de 15 de março de 1975, como o Decreto-lei n.º 30, de 21 de março de 1975, que deu executividade ao primeiro, não fazem qualquer referência ao art. 3.º, § 5.º, da Lei Complementar n.º 20, como fulcro, respaldo ou razão de sua decretação.

E rematou o parecer citado:

Os referidos diplomas estaduais constituem lei de economia interna da Administração, que legalmente usou de sua prerrogativa ao suprimir vantagens que entendeu serem inconvenientes ou gravosas para o orçamento do novo Estado.

Em não se cogitando no regime estatutário, que rege a hipótese, de consolidação de direito adquirido, notadamente no que diz respeito a vantagens pecuniárias "EX FACTO EFFICIT" e "PROPTER PERSONAM" não há como caracterizar a existência de direito líquido e certo dos impetrantes à percepção de tais vantagens, valendo ressaltar o ensinamento de Hely Lopes Meirelles: "os vencimentos — padrão e vantagem — só por lei podem ser fixados, aumentados ou reduzidos, segundo as conveniências e possibilidades da Administração. Para o funcionalismo não há irredutibilidade de vencimentos, prerrogativa essa assegurada, constitucionalmente, aos magistrados (Direito Administrativo Brasileiro, pág. 393)".

No mesmo sentido a jurisprudência do Excelso Pretório, ao rejeitar a ocorrência do direito adquirido no regime estatutário: "O regime estatutário, adotado para a função pública, permite a modificação das normas em vigor, segundo o interesse público. Impossibilidade de reivindicar vantagem concedida por legislação anterior. Inexistência de direito adquirido (Recurso Extraordinário n.º 80.156, 1.ª Turma — Diário da Justiça de 06.06.75)".

De logo, é de ser afastada a hipótese da impossibilidade de mandado de segurança contra lei em tese, porque o Sr. Governador, no Decreto-lei n.º 36, se fundou, sem dúvida, no art. 3.º, § 5.º, da Lei Complementar n.º 20, de 1974, tanto que o repetiu, ou seja,

tornou sem efeito tudo aquilo que ele proibiu, até com as mesmas palavras: "sem efeito as leis e atos conseqüentes que, no antigo Estado do Rio de Janeiro, hajam resultado na admissão de pessoal ou alterado as disposições legais que o regem e que tenham entrado em vigor após o dia 1.º de julho de 1974."

Ora, se tornou sem efeito exatamente o que o referido § 5.º, do art. 3.º, da Lei Complementar n.º 20, proibia, adotou, à evidência, o seu fundamento, d'onde a conclusão ao contrário do alegado pelo ilustre Dr. Procurador, isto é, de que o Decreto-lei n.º 36 só se referiu, e expressamente, ao art. 3.º, § 5.º, da Lei Complementar n.º 20, de 1974.

E poderia a Lei Complementar referida assim dispor sem ferir a Constituição da República Federativa do Brasil?

Essa a questão a ser resolvida.

Há de ser estudada, para tanto, a extensão da Lei Complementar n.º 20, elaborada no art. 3.º da Constituição Federal e, principalmente, a sua natureza.

Na sua festejada obra, JOSÉ AFONSO DA SILVA dilucida: "Se assim era nos regimes constitucionais anteriores, salvo o breve interregno parlamentarista, agora, por força da Constituição vigente, as leis complementares adquiriram superioridade formal relativamente às outras leis, num STATUS intermédio entre leis constitucionais e leis ordinárias. (Ob. cit. pág. 225).

E ainda esclareceu: "Enfim, parece que se quis dar às leis complementares da Constituição aquela característica das leis complementares fundamentais."

Contudo, admite que a natureza jurídica das leis complementares da nossa Constituição não é coisa fácil de fixar. Segundo a lição de GEORGES BURDEAU, citado por AFONSO SILVA: "Até o presente, a doutrina considerava que ainda que completam a Constituição as leis orgânicas não fazem parte dela. Não participam da sua natureza e permanecem, por conseguinte, leis ordinárias", ao passo que MIGUEL REALE, a propósito das leis complementares ao Ato Adicional de 1961, entendeu que tinham a natureza jurídica das leis ordinárias paraconstitucionais. Criticando essas explicações, a seu ver insuficientes para conceituar a natureza das leis complementares, ainda AFONSO DA SILVA pondera: "Do ponto de vista formal não são de direito constitucional. Não constituem regra de modificação da Constituição nem nela se integram. A rigidez que lhes foi atribuída — aprovação por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional — não é suficiente para lhes dar a natureza de direito constitucional em sentido formal. O fato mesmo de reconhecer-se que elas ocupam um lugar intermediário entre as leis constitucionais e as leis ordinárias demonstra que não constituem direito constitucional, que só cogita das

normas constantes da Constituição. Considerada do lado da sua hierarquia, só desse lado, pode-se aceitar a doutrina de MIGUEL REALE, de que se trata de leis paraconstitucionais, eliminado o "ordinário" da expressão, ou mesmo a de PONTES DE MIRANDA que as considera leis intercalares (e algumas vezes constitucionalliformes), ou de BURDEAU que diz serem as leis de hierarquia intermediária (Ob. cit. pag. 233 e 234).

E continua: "Terão elas a natureza jurídica que seu conteúdo indicar, podendo, pois, haver leis complementares que, em razão da matéria de que tratam, sejam de direito constitucional, embora formalmente não o sejam", rematando: "Mas as que criarem novos Estados e Territórios têm natureza de direito constitucional em sentido material, como também o teriam aquelas que completassem a organização do sistema parlamentar de governo, consoante previa o art. 22 do Ato Adicional de 1961. As que envolverem problemas municipais se incluem no direito municipal e assim por diante. Completam a Constituição mas nem sempre pertencem ao Direito Constitucional, porque sua função complementar, embora de caráter fundamental, refere-se ao conteúdo das normas integradas, e da natureza desse conteúdo retiram sua própria natureza" (Ob. cit. pag. 234).

Em princípio, as leis complementares hierarquicamente só são inferiores à Constituição. Integram a ordem jurídica nacional n'uma escala imediatamente abaixo das normas constitucionais. Por isso estão sujeitas ao controle da constitucionalidade como outra lei qualquer.

Em conseqüência, as leis ordinárias e até as federais têm de respeitar as leis complementares, e as que as ofenderem estão sujeitas, repita-se, ao controle de constitucionalidade das leis, com todas as suas conseqüências quando uma regra jurídica ordinária (estadual ou federal) conflite com uma lei complementar, adverte, também, AFONSO DA SILVA.

Essas considerações demonstram a natureza especial de alcance constitucional, da lei complementar, que criou um novo Estado, arrimada no preceito do art. 3.º da Constituição Federal. A sua elasticidade, evidentemente, não é comparável à de outras leis complementares, dada a sua natureza, a ponto de AFONSO DA SILVA, repita-se, afirmar: "Mas as que criarem novos Estados e Territórios têm natureza de direito constitucional, em sentido material."

E nem poderia deixar de ser assim. Seria impossível a criação de Estados autorizada pelo art. 3.º da Constituição Federal sem que a lei complementar, para isso elaborada, pudesse dispor a respeito do sistema de modo amplo. Seria contra a natureza das cousas. Por isso só se admitiria fosse acimada de inconstitucional

se ostensivamente desrespeitasse mandamento expresso da Constituição Federal.

Na espécie, é verdade, proibiu que os Governadores, após determinada data, antes da fusão, praticassem certos atos relativos a funcionários, quando o art. 13 da referida Carta Magna dispõe:

"Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre os princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

V — as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal."

Como se vê, a própria Constituição Federal diz que tem de ser respeitada quanto às normas relativas a funcionários públicos. É uma exceção à regra, por ela própria admitida, da autonomia do Estado com relação ao seu funcionalismo. O referido inciso V admitiu, expressamente, que a lei federal poderia dispor até limitando remunerações. Em face dessa reserva, feita pela própria Constituição com relação a funcionários, admitindo que até lei federal dispusesse a respeito, como se poderia considerar inconstitucional Lei Complementar, RECONHECIDA ATÉ DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL, elaborada em momento excepcional, por haver tido a precaução de proibir procedimento que, em tese, poderia, em virtude de possíveis distorções, impedir, materialmente, a própria fusão determinada? Seria discutível a matéria não fosse a restrição à autonomia dos Estados, jungidos, repita-se — a observar, no que concernisse à legislação quanto aos seus funcionários, as limitações feitas, de ordem geral.

A inicial — ressalte-se — tão bem elaborada, firmou-se em duas singelas passagens de PONTES DE MIRANDA, considerando ordinárias, apenas, as leis complementares, quando a matéria não era tão simples assim, bastando, para provar o contrário, as dúvidas manifestadas pelo próprio Mestre, que também as considerou constitucionaliformes.

Seria bizantinismo imperdoável — convém repetir — pretender-se que lei complementar, baseada no art. 3.º da Constituição, não pudesse sequer manter determinado estado de cousas relativamente a funcionários, a fim de garantir a situação existente, vedando possíveis excessos nesse sentido, já tão experimentados, em épocas impróprias.

Note-se, ainda, que a primeira parte da Lei Complementar n.º 20, onde se encontra o art. 3.º, § 5.º, é de ordem geral, fundamen-

tal, não específica para a fusão da Guanabara com o Estado do Rio, mas criadora de sistema a prevalecer em casos que porventura ocorram, de futuro, no mesmo sentido.

Evidentemente, embora se possa argumentar que essa parte fundamental da Lei Complementar só visava ao futuro, e não à atual fusão, segundo a natureza das cousas, não há dúvida de que seu espírito, sua finalidade foi, principalmente, a de ser aplicada, também à fusão em curso.

Em síntese, pois, o sistema do nosso Direito Constitucional restringe, sem dúvida, a capacidade do legislador estadual no que se refere à matéria de funcionalismo. E, nessa ordem de idéias, não poderia ser inquinada de inconstitucional Lei Complementar fundamental, de natureza constitucional, só porque determinou, por precaução, durante certo prazo, fosse mantida a situação vigente.

Nessas condições, rejeitada a arguição de inconstitucionalidade, é de ser denegada a segurança."

Não temos nada a ser acrescentado, vez que, como já se disse, a matéria foi apreciada com muito acerto pelo acórdão citado.

Assim, da mesma forma, rejeita-se a arguição de inconstitucionalidade e, conseqüentemente, denega-se a segurança.

Rio de Janeiro, 22 de março de 1977

MARCELO S. COSTA — Presidente
PLINIO P. COELHO — Relator

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 476

(CONSELHO DA MAGISTRATURA)

Relator: Des. Julio Alberto Alvares

RECURSO INOMINADO, previsto pelo art. 226 do Código de Organização e Divisão Judiciárias. Compete ao órgão julgador do mandado de segurança dele conhecer, e não o Conselho da Magistratura que, nas férias coletivas do Tribunal de Justiça, é apenas preparador dos processos de Pedido de Segurança.

Vistos, relatados e discutidos, nestes autos de Mandado de Segurança n.º 476, o recurso inominado de fls. 148/153, em que é recorrente o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO:

ACORDAM os Membros do Egrégio Conselho da Magistratura, do Estado do Rio de Janeiro, por maioria de votos, em declinar de