

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO — LEI MUNICIPAL

— É lícito ao legislador municipal estabelecer o pagamento do décimo terceiro salário aos servidores do município.

— Interpretação do art. 13, nº V, da Constituição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Rodrigo Paiva Andrade e outros *versus* Prefeitura Municipal de Sete Lagoas
Recurso extraordinário nº 80 059 — Relator: Sr. Ministro
XAVIER DE ALBUQUERQUE

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribu-

nal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, dar provimento ao recurso.

Brasília, 9 de abril de 1975. *Djaci Falcão*, Presidente. *Xavier de Albuquerque*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra: O v. acórdão recorrido está assim concebido (fls. 103):

“Cuida-se no processo de um agravo de petição, contra sentença que denegou o mandado de segurança impetrado por Rodrigo de Paiva Andrade e outros, funcionários municipais, contra a Prefeitura de Sete Lagoas, visando conseguir o recebimento de gratificação salarial que aquele Município estabeleceu pela Lei nº 952, de 62, e que foi restabelecida pela Lei nº 1 407, de 69, com a denominação de “gratificação de Natal”. Verifica-se que até o ano de 1971 a agravada fez o pagamento da questionada gratificação, conforme informações da autoridade impetrada (fls. 36), mas que, em decorrência da Emenda Constitucional nº 1, de 69, que deu nova redação à vigente Carta Constitucional e introduziu novos conceitos de independência e autonomia municipais, e tendo ainda em vista a Circular enviada pelo Departamento de Assistência aos Municípios, de que não devem os Municípios conceder gratificação a título eventual ou extraordinário (exceção do pagamento do 13º salário aos empregados sob regime da CLT) e que também não devem conceder gratificações que a União não paga aos seus servidores, com isso aquela Municipalidade colocou fim ao pagamento da gratificação referida. Ademais tendo o Prefeito do Município dirigido consulta ao Tribunal de Contas do Estado, este órgão negou legalidade ao pagamento questionado, com proibição categórica de subsistir tal gratificação, que não é estabelecida e nem paga pelo Governo Federal, sendo a mesma abolida (fls. 42-

43). E acrescentou o Tribunal de Contas que se for paga a gratificação pelo Município, o débito é levado à conta dos Prefeitos.

A questão foi bem examinada e corretamente solucionada pela decisão agravada. Realmente, com fundamento no art. 13, V, da Constituição Federal vigente, os impetrantes não têm direito líquido e certo ao recebimento da gratificação que o Município extinguiu justamente para não ferir a norma fundamental da Lei Maior. Se o benefício não é dado ao servidor do Estado e nem ao da União, igualmente, não pode ser pago aos funcionários municipais. Somente servidores municipais em regime de legislação trabalhista é que podem receber o 13º salário, mas isto não se estende aos demais funcionários públicos municipais. O ato impugnado não feriu nenhum direito líquido e certo dos suplicantes. A sentença merece confirmação pelos seus próprios fundamentos.”

O recurso extraordinário interposto pelos impetrantes foi indeferido pelo despacho de fls. 123.

Houve agravo, provido para melhor exame.

A Procuradoria-Geral da República assim se manifesta pelo provimento (fls. 142-143):

“Ao ver do v. acórdão (fls. 104), resultaram revogadas as leis que, anteriormente à Emenda nº 1/69, estabeleciam gratificação para os servidores municipais, de natureza diversa das que contemplam os funcionários federais. Daí não haver direito líquido e certo à perseguida gratificação natalina restabelecida pela Lei municipal nº 1 407/69, a qual se vedaria pelo disposto no art. 13, inciso V, da Constituição.

2. D.M.V. estamos em que o recurso (107) deva prosperar, arrimado na letra c do permissivo. Com efeito, vigente a lei que estabelece o pagamento da menciona-

da gratificação, não lhe impede os efeitos o invocado arrimo do combatido ato indeferitório do pagamento, isto é, o disposto no art. 13, inciso V, da Constituição. A obediência devida pelos Estados e Municípios às *normas relativas aos funcionários públicos, inclusive os limites máximos de remuneração*, não implica uma modelagem absoluta do sistema de remuneração federal. A uma, porque tais normas constitucionais são as tratadas pelos arts. 97 a 111, dentre as quais, por motivo óbvio, nenhuma dispõe sobre os títulos das gratificações devidas aos servidores, de modo a obrigar Estados e Municípios a não concederem outros tipos de gratificação. A outra, porque também o limite máximo de remuneração, cuidado na parte final do inciso V, do art. 13, não tem como ser aferido por esse ou aquele tipo de parcela remuneratória, por essa ou aquela natureza de gratificação, ou por esse ou aquele esquema de hierarquia funcional da União, mas sim, pelo chamado teto máximo de remuneração, que a lei federal vigente estabelece em bases proporcionais aos vencimentos dos Ministros de Estado.

3. Assentada essa premissa, é de ver-se que não quedaram revogadas as leis locais que tratam dos tipos de gratificações devidas aos servidores, embora diversas das que a União concede ao seu funcionalismo. E, aplicando-a ao caso, é indubitoso que o pagamento da discutida gratificação pela Prefeitura de Sete Lagoas não constitui ofensa ao teto máximo de remuneração federal. É incrível que toda a massa de seus funcionários, via de regra compensada com modestos vencimentos, supere em remuneração, pelo simples acréscimo da gratificação natalina de 1/12, o percentual dos vencimentos dos Ministros de Estado, hoje no valor fixado pelo art. 5º do Decreto-lei nº 1313, de 28.2.74. Aos poucos que porventura superem o dito teto, decerto que eventualmente não

se efetive o pagamento, sem que isso impeça a generalidade da gratificação em causa, decorrente de lei municipal de vigência absolutamente legítima ao confronto do examinado art. 13, inciso V, da Constituição.

4. Isto posto, o parecer é pelo provimento do recurso.

Brasília, 4.12.74. *José Fernandes Dantas*, Procurador da República."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Relator): Sustentam os recorrentes que o Município, no uso e gozo de sua autonomia, pode dispor livremente sobre a instituição do 13º salário para seus funcionários, ainda que não regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho.

O v. acórdão recorrido, porém, entendeu, que, em decorrência da Emenda Constitucional nº 1/69, e o pronunciamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, fls. 41, "não devem os Municípios conceder gratificações a título eventual ou extraordinário, não pagas pela União a seus servidores, com fundamento no art. 13, V, da Constituição Federal", esclarecendo, "se o benefício não é dado ao servidor do Estado e nem ao da União, igualmente, não pode ser pago aos funcionários municipais, excetuados os servidores em regime de legislação trabalhista."

A Procuradoria-Geral da República, é de parecer que "a obediência às normas relativas aos funcionários públicos, não implica uma modelagem absoluta do sistema de remuneração federal, salvo no que diz respeito aos arts. 97 a 111 da Constituição Federal, e neles não se contém qualquer limitação à remuneração excepcional dos servidores estaduais ou municipais, respeitado o teto do pagamento dos

servidores federais, art. 13, V, da Constituição Federal.”

Não contesto o princípio da autonomia municipal, que será assegurado, inclusive (art. 15, II), pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e

b) à organização dos serviços locais.

Por conseguinte, podem os Municípios organizar a sua administração e prover ao pagamento de seus funcionários, com a remuneração que se fixar em lei.

Porém, a fiscalização financeira e orçamentária será exercida na forma do art. 16 e seus §§ da Constituição Federal.

O parecer prévio do Tribunal de Contas ou do órgão estadual a que foi atribuída a fiscalização externa, somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer, sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente (art. 16, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal).

Na espécie, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, consultado, em 23.12.71, sobre a legalidade da concessão de 13º salário aos funcionários municipais, respondeu negativamente, fls. 41, invocando os mandamentos do art. 13, inciso V, c/c os arts. 68 e 200 da Constituição Federal e arts. 96 e 112 da Constituição Estadual, e, aduzindo: “podemos afirmar que a proibição é categórica, desde que o Governo Federal não estabeleceu semelhante vantagem a seu funcionalismo, antes pelo contrário aboliu a célebre natalina, por ele concedida por muitos anos.

Entendemos, por fim, que a proibição ao Município, em nada lhe fere a autonomia mesmo porque, ao lhe ser assegurada não o foi em termos absolutos, mas

sim em termos limitados, achando-se nesta limitação a obrigação de acato às normas relativas aos funcionários públicos” (fls. 43).

Posto assim, o debate, estou em que o inciso V do art. 13 da Constituição não impõe, apenas, a obrigação de respeitar os limites máximos de remuneração aos funcionários públicos estabelecidos em lei federal —, mas, também, às “normas relativas aos funcionários públicos”, em geral.

O que a Constituição Federal impõe aos Estados e Municípios é a observância das normas relativas aos funcionários públicos federais, que representem o sistema, e não apenas as dos arts. 97 e 111 da Constituição Federal, mas todas as outras que constituem a norma, a disciplina e o estatuto dos funcionários públicos federais, inclusive, é claro, a aplicação, aos servidores estaduais e municipais dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal.

Com isso se visa assegurar senão a desejada igualdade pelo menos a hierarquia e a sistemática de toda legislação pertinente aos funcionários públicos do Estado (no sentido amplo), de modo a promover a eficiência da administração, e o bom emprego das rendas públicas em benefício da coletividade.

Assim, estou em que a decisão recorrida, interpretando o art. 13, inciso V, da Constituição Federal, e levando em consideração a manifestação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, não violou o preceito constitucional invocado, ao indeferir a segurança impetrada.

Nessa conformidade, conheço do recurso pela letra c, e nego provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Sr. Presidente, peço licença para antecipar meu voto, porque, na Turma, fui eu

quem propôs a vinda deste recurso ao Pleno e, ao fazê-lo, manifestei que estava em total desacordo com o eminente Ministro-Relator.

A meu ver, o parecer da douta Procuradoria-Geral, que acompanho em todos os seus termos, põe a questão nos devidos lugares.

A lei municipal outorgava gratificação natalina aos funcionários e, ao que me parece, não sofreu ela o menor arranhão com o advento da Emenda Constitucional nº 1/69. Não importa que inexistia lei federal que conceda vantagem semelhante, porque não é possível levar a tal ponto o preceito contido no art. 13, inciso V, da Carta. No capítulo constitucional atinente aos funcionários públicos, também nada vejo que implique a proibição de qualquer município, por lei válida, devidamente votada pelo seu Legislativo, estabelecer o modo de remuneração dos seus funcionários. O que é essencial é que não haja, nunca, remuneração de funcionários estaduais ou municipais superior aos tetos a caso fixados por lei federal.

Entendo que o acórdão recorrido deu interpretação errônea ao preceito constitucional de que se serviu, e com isso coibiu a autonomia municipal.

Data venia do eminente Ministro-Relator, conheço do recurso, que é dos servidores, e lhe dou provimento para conceder a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu: Sr. Presidente, não vejo em que as gratificações e o 13º salário, instituídos pelos Municípios, firam qualquer preceito constitucional. Entendo, como o Ministro Xavier de Albuquerque, que, nos limites das proibições constitucionais, o Município possui discricionariedade para fixar a retribuição dos seus servidores. Por esses motivos,

também conheço do recurso e lhe dou provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmim: Sr. Presidente, já me manifestei em vários julgados no sentido de que os Estados estão adstritos às regras relativas aos funcionários públicos constantes da Constituição. Entre essas regras, não figura qualquer proibição de o Estado ou Município outorgar gratificações a seus servidores.

No caso, invoca-se o texto do art. 13, nº V, da Constituição Federal. Mas esse texto diz que os servidores estaduais e municipais devem ter os limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal, obrigados, Municípios e Estados, a atenderem a esta limitação. Mas essa norma se restringe àqueles casos em que a própria Constituição atribui ao legislador federal fixar tais limites. São os casos do art. 13, § 4º, do art. 144, § 4º, em que a própria Constituição, restringindo o poder que os Estados têm de se organizarem, restringe o poder de o Estado fixar vencimentos, porque atribui ao legislador federal estabelecer limites máximos de remuneração.

Não é o caso do 13º salário de funcionários municipais. Por isso, não vejo ofensa à Constituição e, com a devida vênia do eminente Relator, acompanho o voto do eminente Ministro Xavier de Albuquerque, conhecendo do recurso e dando-lhe provimento para conceder a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores: Sr. Presidente. Estaria conforme com o eminente Relator, se houvesse prova de que o teto a que se refere o art. 13, V, da Constituição fosse ultrapassado pelas vantagens, o que insucedeu.

Assim, com a vênia de S. Ex^a, acompanho o voto do eminente Ministro Xavier de Albuquerque, conhecendo do recurso e lhe dando provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Sr. Presidente, *data venia* dos votos divergentes, acompanho o eminente Ministro-Relator.

O art. 13, inciso V, da Constituição Federal, dispõe que os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos naquela 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;"

Na Seção VIII — Dos Funcionários Públicos — do Capítulo VII, do Título I, da Constituição, preceitua o art. 108, *caput* "Art. 108 — O disposto nesta Seção aplica-se aos funcionários dos três Poderes da União e aos funcionários, em geral, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. § 1º — Aplicam-se, no que couber, aos funcionários do Poder Legislativo e do Poder Judiciário da União e dos Estados, e aos das Câmaras Municipais, os sistemas de classificação e níveis de vencimentos dos cargos do serviço civil do respectivo Poder Executivo."

Prescreve, depois, o art. 109: "Art. 109. Lei federal, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, respeitado o disposto no art. 97 e seu § 1º e no § 2º do art. 108, definirá: I — o regime jurídico dos servidores públicos da União, do Distrito Federal e dos Territórios;"

Estabelecer, para os funcionários municipais, além dos vencimentos mensais, um vencimento a mais, no ano, denominado "gratificação de Natal", é instituir nor-

ma que destoia das relativas aos funcionários públicos federais.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: V. Ex^a me permite? Parece-me que destoia, mas a dissonância não é proibida na Constituição. Se o preceito tivesse, *data venia*...

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Destoa das normas relativas aos funcionários da União.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: E pode destoar, a meu ver, com a devida vênia.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: A nossa divergência reside na interpretação do art. 13, inciso V.

Pela lei municipal, além dos vencimentos do cargo, pelo efetivo exercício nos doze meses do ano, será pago, por acréscimo, um vencimento a mais, em dezembro. Não sou contrário a essa "gratificação de Natal". Entendo, mesmo, que se recomendaria sua concessão a todos os servidores públicos, à semelhança dos empregados privados. Mas parece-me que, não prevista na legislação federal, no tocante ao sistema de vencimentos dos funcionários públicos federais, a discutida gratificação não poderá ser criada pelos Estados ou Municípios.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Eminente Ministro Eloy da Rocha, permita uma nova objeção: V. Ex^a está-se valendo do art. 109, inciso I, que dá ao legislador...

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Estou-me valendo, fundamentalmente, do art. 13, inciso V.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Mas, sem o outro, o art. 13 e seu inciso V não funcionam.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Penso que o art. 13, inciso V, só por si, apóia o meu entendimento.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Não. Se V. Ex^a não acoplar ao primeiro...

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmim: As normas referentes aos funcionários públicos, constantes da Constituição, e que são de obrigatória obediência pelos Estados, as normas, que estão expressas na Constituição, a essas, o Estado está obrigado a respeitar. Entre elas, não há nenhuma que impeça o Estado de criar gratificações. V. Ex^a está deduzindo princípio, com a devida vênia, que restringe poderes dos Estados.

Se o Estado tiver de fazer cópia servil do que está na Constituição Federal, seria inútil a parte final do art. 13, inciso V.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Os Estados e os Municípios não se podem afastar, no que for essencial, de normas federais referentes ao sistema federal de vencimentos dos funcionários públicos. No caso, os vencimentos mensais são acrescidos, ao fim do ano, de mais um, sob o título de gratificação.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmim: Gratificação dada pelo Município.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Se a Constituição tivesse, *data venia* do eminente Ministro Eloy da Rocha, a intenção que S. Ex^a nela vê, o próprio artigo 109, inciso I, que há de ser acoplado ao art. 13, inciso V, — sob pena, *data venia*, de não se chegar à conclusão de S. Ex^a — diria diversamente; ela daria ao Presidente e ao Poder Legislativo Federal a competência para legislar, não só sobre o regime jurídico dos funcionários da União, Distrito Federal e dos Territórios, mas também dos Estados e Municípios. A exclusão dessas outras pessoas de direito público interno parece evidenciar que não está na intenção da Constituição comprimir a autonomia estadual e municipal.

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Relator): Eminente Ministro Xavier de Al-

buquerque, eu quis dizer o que o eminente Ministro Eloy da Rocha disse tão bem. Fui infeliz, mas, pelo menos, tive o consolo de haver sido compreendido por S. Ex^a, e isso me basta. A verdade, porém, é que a União estabelece, na primeira parte de sua legislação, os princípios cardiais, dando ênfase, inclusive, aos limites. Dá plena autonomia aos Estados para escolherem como, quando e onde dar a gratificação, mas dentro da sistemática federal.

É claro que não estou procurando persuadir o eminente Ministro Xavier de Albuquerque, mas fico contente com a solidariedade intelectual do Ministro Eloy da Rocha.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Honra-me votar com V. Ex^a.

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Relator): É muita bondade de V. Ex^a.

O Sr. Ministro Thompson Flores: O eminente Ministro Eloy da Rocha amplia por demais o que chama regime jurídico do servidor público e restringe, em profundidade, a autonomia municipal. Penso que S. Ex^a, *data venia*, exagera o alcance do art. 13, V, da Constituição, ao mesmo passo que restringe o que ela dispõe em seu art. 15, II, b.

E assim considerando, conclui da impossibilidade de o Município conceder o 13^o salário.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: O Município instituiu regime de vencimentos diverso do da União, e, ainda, o que também é relevante, do próprio Estado.

Além da regra geral, inscrita na primeira parte, o art. 13, inciso V, determinou, expressamente, a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal.

O Sr. Ministro Thompson Flores: Penso que não se debateu que, com a concessão da gratificação, tenha o Município se

excedido no *quantum* das vantagens outorgadas pela União Federal.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: A consideração quantitativa está ausente das nossas especulações.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Está ausente, mas o 13º vencimento representa novo regime de vencimentos: pagamento de treze meses, pelo tempo de serviço de doze.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Está certo, mas não é disso que se trata. Se a consequência fosse essa, procederia, a meu ver, a ponderação de V. Exª, eminente Ministro Eloy da Rocha. Mas o acórdão recorrido não negou o direito dos funcionários em atenção a eventual excesso, havido sobre os tetos federais; considerou apenas que a lei federal, não dando tal tipo de gratificação, não pode fazê-lo o município. Não é possível que esse entendimento esteja na Constituição.

Se acontecer de, como disse o eminente Ministro Eloy da Rocha, pagando o município treze meses num ano, e a União somente doze, ultrapassar-se o teto federal, estarei, então, por coibir a legislação municipal. Mas não é disso que se está tratando. Por que foi negado o direito aos recorrentes? Porque, em tese, se entendeu que a lei municipal havia sido revogada pela Constituição.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Sinto discordar de V. Exª e da maioria do Tribunal. Conheço do recurso, pela letra c, mas lhe nego provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: Sr. Presidente, não vou cometer, dentro deste Tribunal, o pleonasma de dizer que o Prefeito de Sete Lagoas é um mineiro esperto. Todos sabemos que os mineiros são sutis e espertos, como os paraibanos de Monteiro.

Então, o que acontece é que o Prefeito será proibido pelo Sr. Ministro Cordeiro Guerra, de pagar treze salários. Ele pagava o salário de Cr\$ 1 000,00 por mês e, no fim do ano, teria que pagar treze salários e, então, paga Cr\$ 1 083,00 por doze meses, o que vai dar na mesma coisa, no fim do ano. Apenas antecipa: em vez de esperar o mês de dezembro, o servidor vai receber em prestações de oitenta e três cruzeiros e fraçõeszinhas. É uma coisa inócua.

Acompanho o voto do eminente Ministro Xavier de Albuquerque, conhecendo do recurso e lhe dando provimento, para conceder a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Presidente): Também peço vênica aos eminentes Ministros Relator e Eloy da Rocha para acompanhar o eminente Ministro Xavier de Albuquerque.

No inciso V, do art. 13, da Constituição, na sua primeira parte quando diz: "as normas relativas aos funcionários públicos", refere-se às normas de ordem constitucional. Em seguida, no segundo período, ao usar a expressão "inclusive a aplicação aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal", quis referir-se à lei federal, fixando o limite máximo da remuneração.

Não diviso, assim, a inconstitucionalidade e acompanho o eminente Ministro Xavier de Albuquerque, conhecendo do recurso e lhe dando provimento, para conceder a segurança.

EXTRATO DA ATA

RE nº 80 059 — MG — Rel., Ministro Cordeiro Guerra. Rectes., Rodrigues

Paiva Andrade e outros (Adv., Edson Martins). Recda., Prefeitura Municipal de Sete Lagoas (Adv., Geraldo Duarte de Paula).

Decisão: Deu-se provimento ao recurso, vencidos os Ministros Relator e Eloy da Rocha. Votou o Presidente.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Aliomar Baleeiro, Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu e Cordeiro Guerra. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves.