

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

APELAÇÃO CÍVEL N.º 3.682 — DISTRITO FEDERAL

Funcionários federais; não têm e nunca tiveram direito a vencimentos iguais aos atribuídos a funcionários pertencentes à Prefeitura do Distrito Federal, por identidade de categorias; sentido expresso do antigo Decreto-lei n.º 5.527, de 1943, ditando normas que, no regime da Carta de 1937, os Poderes locais, Estado ou Município, deviam observar, quanto à remuneração de seus servidores, dentro no critério seguido pela União: princípio de isonomia; não cabimento de sua eficácia pelo Judiciário, dês que inexistia situação legal que a isso autorize adequadamente (Aplicação da Constituição Federal, art. 65, n.º IV, e art. 67, § 2.º).

Relator — O Sr. Ministro Macedo Ludolf.

Recorrente — Dr. Juiz da 1.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*.

Apelante — A União Federal.

Apelados — Alarico de Freitas e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 3.682, do Distrito Federal, em que é recorrente o Dr. Juiz da 1.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*, apelante a União Federal e apelados Alarico de Freitas e outros:

Acorda a 1.ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, por maioria de votos, em dar provimento ao recurso, tudo de conformidade com as notas taquigráficas retro, que êste integram.

Custas, *ex-lege*.

Rio, 25 de novembro de 1952. — *Macedo Ludolf*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

Alarico de Freitas e outros, professores extranumerários do Colégio Pedro II e constantes da relação anexa à inicial, de que faz parte integrante — propuseram a presente ação ordinária contra a União Federal, com fundamentação no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 18 de setembro de 1946, além de outras leis e decretos, cuja preceituação foi trazida à conferência.

Pleitearam os autores, exceto alguns sem o tempo ainda de cinco anos de serviço à época do surgimento da atual Magna Carta, que lhes sejam reconhecidos os benefícios defluentes do artigo 23, citado, e da Lei n.º 525-A, de 7 de dezembro de 1948, artigo 2.º, o que importa em mandar incluí-los em correspondente quadro permanente do serviço público, com devida classificação por padrão alfabético de vencimentos, expedindo-se o competente título aos que ainda não o possuem; — que a todos seja assegurada a diferença entre os vencimentos que vem percebendo e os que foram concedidos a funcionários de idêntica situação na Prefeitura do Distrito Federal, classificados no padrão O, e isso quando ocorreu tal diferença, uma vez que não pode prevalecer a desigualdade verificada ao respeito, *ex-vi* do Decreto-lei Federal n.º 5.527, de 1943, revogado pelo de n.º 8.616, de 1946, mas integralmente revigorado pelo terceiro Decreto-lei número 9.010, também de 1946; — que, à vista do mesmo critério de equiparação, se atribua e pague, em relação aos beneficiados pelo predito art. 23 e que têm mais de dez anos ou vinte de serviço, gratificação adicional ou de magistério, de que aliás já gozam os professores da aludida Prefeitura e, principalmente,

os colegas compreendidos no âmbito federal; — que, enfim, a condenação deve abranger honorários de advogado em 20% sobre o valor da causa, juros de mora e custas.

Citada, contestou a União Federal, a fls. 58, procurando sustentar que a invocada disposição constitucional transitória (art. 23) não tem nenhuma pertinência no caso sujeito, eis que o preceito não encerra qualquer referência à percepção de vencimentos equivalentes, sem que a equiparação, além disso, viesse a ser objeto de lei posterior; — que não se pode, muito menos, argumentar com o focalizado Decreto-lei n.º 5.527, porque o mesmo, apenas, visou a proibir então aos Estados, Municípios, Territórios, autarquias e órgãos paraestatais que deferissem aos seus servidores remuneração ou salários superiores aos da União, sendo inadmissível que esta última se tornasse, no assunto, sujeita ao critério adotado pelas entidades indicadas; — que a gratificação de magistério somente é concedida aos professores catedráticos, não abrangendo os extranumerários equiparados pelo legislador constituinte, limitadamente à estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias; que os autores têm sido pagos em forma regular, consoante dotações orçamentárias, de sorte que, por tudo, concluiu a ré pelo descabimento do pedido ajuizado.

A essa contestação, adicionaram-se pareceres administrativos, à guisa de esclarecer mais a matéria debatida, falando em referência os autores.

Saneado o processo e realizada a audiência do estilo, o Dr. Juiz *a quo*, em desenvolvida sentença a fls. 58-65, julgou a ação procedente, nos termos da inicial.

Esposou o magistrado a tese central da igualdade ampla de vencimentos, entre funções idênticas pela sua natureza e responsabilidade, chegando assim, através do exame da legislação posta em tela, a proclamar a existência do direito agitado pelos autores, inclusive no tocante, também, às vantagens pretendidas por aqueles que, a seu ver, se beneficiaram pelo falado art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: (lê).

Houve recurso de ofício e a ré interpôs apelação voluntária a fls. 67, pedindo a reforma do aresto em longo razoado, por os autores, por seu turno, rebateram com alegações desenvolvidas: (lê).

O eminente Dr. Subprocurador-Geral foi pelo provimento dos recursos. Exibiu cópias de pronunciamentos seus perante o Tribunal, no atinente ao tema enfrentado, cópias essas que juntou ao parecer a fls. 93, do teor seguinte:

“Sem embargo da diversão verificada no tocante ao rumo do pleito, ora buscando apoio no art. 157 da Constituição — estranho à contenda porque alusivo somente à legislação do trabalho e à de previdência social — ora o artigo 23 do Ato Adicional de 1946 igualmente sem lugar nos autos — quando convocado para assegurar aumento de vencimentos — desde que tendente a equiparar extranumerários a funcionários, exclusivamente no tocante à estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias, a verdade, nua e crua é que a ação tem em seu prol um único fundamento, ao redor do qual os demais se aninham de simples função auxiliar a secundá-lo.

O conhecido e, *data venia*, desprestigiado Decreto-lei n.º 5.527, de 28 de maio de 1943, constitui, realmente, único fundamento da pretensão. Daí a facilidade em refutá-la.

Realmente, o deslinde da hipótese já agora não oferece dúvidas, desde que, no recente e memorável julgamento dos Embargos opostos pela União Federal nos autos da Apelação Cível n.º 2.499 (Dr. Auricélio Claro de Oliveira Penteado e outros) o Colendo Tribunal Pleno, por sensível maioria de votos, firmou jurisprudência no tocante à situação e efeitos do Decreto-lei n.º 5.527, de 28-5-43, que à sua vez constitui pelo visto decisivo fundamento, colocado a prol da presente demanda.

Ademais, em julgamento anterior, o Mandado de Segurança n.º 284 impetrado por um grupo de Engenheiros do Ministério da Fazenda, já fica estabelecido entendimento idêntico o que prevaleceu no dos Embargos mencionados.

Juntando ao presente Parecer, cópia dos pronunciamentos que nos coube apresentar nos autos da Apelação número 2.499, esperamos que a decisão a ser proferida nestes autos, obedeça à mesma justa orientação vigorante naquela ocasião."

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf (Relator) — Na exposição do caso *sub-judice*, ao sumariar a fundamentação da sentença de fls. deixei bem frisado que o Dr. Juiz *a quo* esposou a tese central da igualdade ampla de vencimentos, entre funções idênticas pela sua natureza e responsabilidade.

E com semelhante assertiva chegara êle, através do exame de legislação posta em tela, a proclamar a existência do direito agitado pelos autores, inclusive no tocante às vantagens também pretendidas por parte daqueles que, a seu ver, se beneficiaram pelo invocado art. 23, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Evidentemente, o escopo principal do pedido, firmado por professores extranumerários do Colégio Pedro II, reside no desejo afagado pelos últimos de obterem remuneração igual à que ficou assegurada em virtude de lei local, sob n.º 319, de 3-2-49, ao ocupante de função correspondente no magistério da Prefeitura do Distrito Federal, todos então classificados no padrão O, pleiteando-se, ainda, diferença de atrasados desde a data em que se teria verificado a desigualdade incriminada na inicial.

O aresto recorrido, acolhendo a pretensão neste ponto essencial, não se arrimou incisivamente, como se impunha, em nenhum diploma legal pertinente e que tenha emanado do Poder Federal. Teceu apenas considerações em torno do anterior Decreto-lei n.º 5.527, de 1943, que, aliás, demonstrou estar implicitamente revogado, no assunto, em se tratando de Estados e Municípios, a vista da autonomia assegurada a estas entidades pela Constituição vigente.

De maneira semelhante, já reconheceu este Tribunal de Recursos quando julgou o mandado de segurança número 1.282, do Distrito Federal, e requerido por engenheiros do Ministério da Fazenda, cuja decisão foi unânime. Salientou-se, ali, que surgido na constância da Carta de 1937, período em que era possível ao Governo central tomar medidas restritivas da ação dos órgãos da administração estadual ou municipal, aquêle focalizado Decreto-lei n.º 5.527, fôra depois automaticamente tirado de curso, por imperativo do novo regime político instituído no país, em setembro de 1946. Seu alegado revigoramento, é bem de notar, ocorrera antes de promulgado o atual Pacto Supremo, eis que êle dimanou do Decreto-lei n.º 9.010, data-do de fevereiro do aludido ano de 1946.

Por outro lado, o acórdão lavrado no agora referido mandado de segurança n.º 1.282 foi radical, à luz do entendimento mais dominante de que os funcionários federais não têm e nunca tiveram direito a vencimentos iguais aos atribuídos a funcionários pertencentes à Prefeitura desta capital, de igual categoria. Nesse acórdão, argumentou então a maioria de julgadores, em termos abrangedores e irresponsáveis, que a promulgação do sobredito Decreto-lei n.º 5.527 veio justamente proibir que, no aspecto de equivalência de funções, entidades em plano inferior à União Federal atribuíssem aos seus empregados ganhos superiores aos dos servidores civis da última.

Em verdade, não é crível se empreste eficácia à lei, inversamente ao encerrado na norma que instituiu a vedação *tout court* de serem, na época, assegurados estipêndios no âmbito do Estado ou Municípios, acima dos padrões marcados para cargos federais, com identidade de funções.

O nivelamento assim se estabeleceu, em ordem a criar obrigação que, quando inobservada ou descumprida, em absoluto não geraria o suposto direito ventilado contra a ré, porque a orientação desta, sim, é que deveria servir de paradigma no aspecto de fixação dos cogitados vencimentos. E a matéria, já se disse, perde hoje inteiramente de importância, uma vez que não há que falar mais a respeito do questionado Decreto-lei n.º 5.527, tornado insubistente no particular enfrentado.

Haja vista o verificado com o artigo 26, § 3.º, da Constituição, cuja redação primitiva teve-se necessidade de substituir, de molde a não ficar a União, aberrantemente, em condições de subalternidade frente à unidade federada, legislando esta para o todo, a bem dizer, segundo dispunha aquêle artigo logo emendado.

A exegese foi reafirmada numa mais recente decisão do Tribunal, em recebimento de embargos infringentes na apelação cível n.º 2.499, opostos pela União contra o Dr. Auricélio Claro de Oliveira Penteado e outros. Não se lavrou o respectivo acórdão, mas as correspondentes notas taquigráficas exprimem exatamente o que vem de ser enunciado. Acentue-se, a par disso, que ainda não obteve julgamento, no Supremo, o recurso extraordinário manifestado pela mencionada União, ao propósito do aresto que citam os apelados em seu favor, anteriormente aqui exarado na apelação cível n.º 1.094, aresto êsse que, por derradeiro, não pode ser levado em linha de conta, dês que desautorizado por força da aludida jurisprudência, em contrário, que ficou firmada.

E' inegável que a situação dos apelados, encarando-se o papel da alta relevância que desempenham no setor das atividades públicas, lamentavelmente não tem sido olhada com a devida atenção, quanto aos proventos reclamados.

Dentro da esfera federal, todavia, é certo não caracterizar-se a desigualdade que se maisina na demanda intentada, ou melhor, nela não há cargos outros de professores, *senão catedráticos*, que auferiram melhores vantagens remuneratórias, em cotejo com o que se passa com os autores.

Cumpra aí, de pronto, não olvidar o dogma fundamental de que compete privativamente ao Congresso Nacional fixar vencimentos, e sempre por lei especial o que ainda depende da iniciativa do Presidente da República, no que tange ao aumento ou modificação dos referidos vencimentos (Const. artigo 65, n.º IV, e art. 67, § 2.º).

A equiparação acalentada no caso, importando sobretudo em majorar, há que defluir de preceito expresso, sob pena de estar o Judiciário, se a isso não atende, usando de faculdade que lhe é defesa, com subversão franca e indisfargável de nosso regime constitucional.

Concretamente, além disso, se os professores catedráticos do Colégio Pedro II desfrutam padrão superior, nem caberia nunca, por tal motivo exclusivo, aplicar-se o princípio de igualdade tão preconizado no presente processo, como garantia sufragada na Lei Maior, artigo 141, § 1.º, completada por meio de disposições ordinárias que, em termos genéricos, erigem a conceituação jurídica de que, entre funções idênticas ou equivalentes, não pode existir remuneração diferente. E não caberia o acolhimento da pretensão, em face da razão, irrefragável e decisiva, de que o apontado art. 23, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, equiparando os interinos ou extranumerários, de mais de cinco anos aos *funcionários*, propriamente ditos, fê-lo tão-só para efeito de *estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias*.

Não se falou, portanto, em percepção de vencimentos e a falta, no texto, mereceu dos litigantes referência destacada e indiscrepante. No mesmo, alinharam-se vantagens bem especificadas pela forma há pouco exposta, e alguns dos autores, pelo menos compreendidos no predito art. 23, não podem deixar de ser beneficiados nesse tocante. Que não tenham, porém, sido atendidos por parte da administração, é coisa indemonstrada nos autos, por qualquer elemento de prova, que não se produziu. Não consta e nem se fez menção de que hajam os interessados requerido a

adoção de medida considerada adequada ou necessária à nova situação dos extranumerários em aprêço, e que o pedido não lograsse êxito.

Certas minúcias que os proponentes da lide procuraram percutir nada consubstanciavam, de jeito a justificar o pronunciamento da Justiça, provocado em realidade para o fim da disputada elevação dos estipêndios de que se trata, mas que, terminantemente, não tem o mínimo amparo legal.

A gratificação de magistério, também postulada, é outra coisa surgida no litígio, com ausência completa de justificativa, dado que nenhuma negativa do Governo se formalizou, sequer implicitamente, quanto à percepção dêsse pretendido acréscimo.

Não cabe à Justiça adiantar manifestação, em tese, sobre matéria não precedida de controvérsia entre as partes, cumprindo aos acionantes, se persuadidos de que lhes assistem as vantagens postuladas, porem em prática o alvitre de obtê-las, conforme leis próprias e perante quem de direito. A ação do Judiciário, por enquanto, não se insinua como legítima nesse ponto secundário do pleito.

Em memorial distribuído, o nobre e douto patrono dos apelados, no afã de dar melhor substância à defesa da pretensão em exame, achou de trazer à baila, em extremo de argumentação, o recentíssimo Estatuto dos Funcionários Públicos (Lei n.º 1.711, de outubro p. passado).

Em nada influiu ou poderia influir a invocação extemporânea, diante do que largamente se expendeu como solução que, no meu sentir, há que prevalecer na hipótese.

Pelo deduzido é de ser decretada a total improcedência da ação proposta, termos em que dou provimento ao recurso de ofício, e também à apelação voluntária da União, para cassar a sentença recorrida.

VOTO VENCIDO

O Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos (Revisor) — Sr. Presidente, ouviu, o Tribunal, na palavra do advogado patrocinador da causa, o resumo de seus argumentos na ação e no memorial que fêz distribuir. Nesse memorial, invocou ordenações do Estatuto dos Funcionários Públicos, atual nem podia fazer antes, porque não existia. Disse o patrono dos apelados, que, em última análise e amplo *sensu*, a pleiteação assentava no princípio de igualdade que ressuma da Constituição. E invocou entendimentos anteriores, ou anteriormente manifestados, pelo próprio Tribunal, inclusive na apelação cível n.º 2.499, de que fui Relator, na Turma. Essa invocação, Senhor Presidente, da apelação 2.499, não ampara muito a pretensão patrocinada pelo advogado, porque, se é certo que, na Turma, os autores tiveram sua pretensão mantida, ainda e em termos, no Tribunal Pleno essa pretensão caiu, por força do julgamento dos embargos. No voto que então proferi, e que me está presente, considerei que a pretensão fundava-se no Decreto-lei n.º 5.527, e que, sendo esta uma lei federal, impondo-se à observância dos Estados, teria, por sua vez, de ser observada pela própria União Federal. Disse o seguinte:

“O Decreto-lei n.º 5.527 nasceu de uma exposição de motivos aprovada pelo presidente da República em 26 de maio de 1943 e publicada no Diário Oficial de 31 seguinte. Expressamente, buscou-se estabelecer um regime de igualdade de tratamento em tudo que se referisse à administração do pessoal no serviço público, principalmente quanto ao problema da justa remuneração (textual), dando-se destaque, quanto aos Estados, à discordância entre o nível de remuneração de seus servidores e os da União, apontando-se a circunstância como razão de preferências prejudiciais ao serviço público federal. Ora, as exposições de motivos auxiliam a reconhecer o fim primitivo da lei (Carlos Maximiliano — Hermenêutica n.º 168).

Procurando racionalizar serviços públicos, o Governo realizava a racionalização do próprio poder, problema inerente a qualquer regime de direito contemporâneo. Nenhum, pois, no particular, o destaque entre os regimes de 1937 e de 1946.

Se, pois, aquêle decreto-lei se propôs ao desígnio de racionalizar o serviço público civil, só por absurdo se conceberia que na atualidade constitucional se desprezasse o sistema da lei estudada. Isso negaria ao Estado mesmo. A feliz invocação de Duguit é dos demandantes”... L'état n'est pas, comme on voulu le faire et comme on a cru quel-que temps qu'il l'était, une puissance qui commande, une suzeraineté; il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernants”, em tórno disso, “quiest capitale” se desenrolando — “tout le droit public que moderne” Traité, 3.ª ed., tomo 2.º § 8.º pág. 59). E o nobre Juiz sentenciante invocou ainda, nessa ordem de idéias, Gaston Jeze, em 1947 e Walline, em 1946.

Assim, pois, o decreto-lei em estudos; a tendência racionalizadora que nêle se sufragou; à concepção do Estado — serviço público, tudo isso mostra, sob critério adequado, lógico e sufragável, a constante do direito no sentido:

a) de que a lei em caso era obrigação também imposta ao Estado Federal;

b) de ser inconcebível que um problema ligado à natureza e índole do Estado de Direito e da democratização não se impusesse à atualidade constitucional, quando a União (§ 1.º do art. 1.º da Constituição) compreende principalmente, os Estados e supervisiona, de muitas maneiras, interesses locais, o que resulta do conjunto do art. 5.º da Carta citada, podendo celebrar acórdos para a realização de serviços seus com os Estados e para isso precisa saber a quem os confie com possibilidade de êxito para uma racionalização em termos adequada, consoante o art. 18, § 3.º, etc.;

c) de que, enfim, o princípio federativo nada pode ter a ver para tornar defeso o ideal de ordem uniformizadora, apenas, esta se processando por meios legais diversos dos de ontem, ou com abandono, hoje, das normas indicadas nos Decretos-leis ns. 1.202, 3.070, 5.439 e 5.511 — diplomas êstes que mostram que, no regime de 1937, a União se impunha padronização de vencimentos a seus próprios servidores, idêntica, em termos, aos que impunha, ou aceitava, ou ratificava, para Estados Membros.

O que se cancelou isto sim foi a articulação obrigatória com os órgãos da administração federal, conforme a referência do art. 1.º, § 2.º do citado Decreto-lei n.º 5.527. Ao tempo, entretanto tal parágrafo fazia da União e que fosse dos Estados desde que ela mandasse que antes fizessem.

Resta examinar a situação jurídica consumada em favor dos autores.”

Posteriormente, Sr. Presidente, julgado o mandado de segurança n.º 1.282, requerido por engenheiros, funcionários federais, dos quadros permanente e suplementar do Ministério da Fazenda, para o fim de equiparação dos seus vencimentos aos da Prefeitura do Distrito Federal, votei pela improcedência dêsse pedido mas, Sr. Presidente, votei mal, votei errado. Influiu, em meu espírito, a modificação constitucional em relação aos desembargadores do Distrito Federal, que, pela Constituição de 1946, não podiam ter vencimentos inferiores aos do Estado que mais pagasse. Fiz, então, Senhor Presidente, nesse caso do mandado de segurança uma abstração imperdoável e que não sinto nenhum constrangimento em confessar. E' que o caso era especial e tinha como padrão o Distrito Federal; e o Distrito Federal, Sr. Presidente, continua sujeito a uma disposição legal, que foi invocada, da tribuna, pelo advogado de todo em todo semelhante, para os efeitos pretendidos, àquele Decreto n.º 5.527. Trata-se de lei orgânica do Distrito Federal, lei, como acentuou o advogado da tribuna, federal, Lei número 217, de 15-1-48, decretada pelo Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, para o Distrito Federal. Essa lei diz, no artigo 40:

“A lei estabelecerá o critério de igual remuneração para cargos ou funções de idênticas atribuições e responsabilidades.”

Se essa lei, Sr. Presidente, vive e obriga no Distrito Federal, como emanada dos poderes federais, como vigia e obrigava, nos Estados, o Decreto número 5.527, emanado do Poder Federal, até a vigência da Constituição

atual a situação que se apresenta, com referência aos vencimentos do Distrito Federal, em relação aos vencimentos dos funcionários da União, é exatamente idêntica àquela que reconheci no caso da apelação cível n.º 2.499. E, Sr. Presidente, se, naquela ocasião, reconheci o direito pleiteado, não posso deixar de fazê-lo no caso presente. Não há só semelhança nas situações: elas são perfeitamente idênticas. Se a União determinou, por lei sua, que, no Distrito Federal, em funções de idênticas atribuições e responsabilidades, se observe o princípio de igual remuneração, a União não poderá deixar de se sujeitar a êsse mesmo princípio, na esfera de seu funcionalismo.

DECISÃO

(Julgamento da 1.^a Turma em 25 de novembro de 1952).

Como consta da ata a decisão foi a seguinte: *Deu-se provimento aos recursos, contra o voto do Sr. Ministro Revisor.*

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo votou de acordo com o Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Macedo Ludolf.