FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ESTABILIDADE — REDUÇÃO DE VENCIMENTOS E VANTAGENS — DIREITO ADQUIRIDO

— Não sendo contratual, mas de natureza estatutária, a relação jurídica entre o Estado e o funcionário público, pode a lei alterá-la, sem ofensa a direitos adquiridos.

— A irredutibilidade de vencimentos e vantagens é prerrogativa constitucional dos magistrados que não se estende aos funcionários públicos, ainda que estejam no gôzo de estabilidade.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Osvaldo Aranha Bandeira de Melo *versus* Prefeitura de São Paulo
Apelação cível n.º 56.964 — Relator: Sr. Desembargador
JOAQUIM DE SILOS CINTRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 56.964, de São Paulo, em que são recìprocamente apelantes e apelados. Osvaldo Aranha Bandeira de Melo e outros e a Municipalidade de São Paulo:

1 — Os Procuradores e Chefes de Divisão da Cobrança Amigável e Inscrição da Dívida Ativa, do Departamento Jurídico da Secretaria dos Negócios Internos e Jurídicos da Prefeitura Municipal de São Paulo, percebiam, de acôrdo com o art. 18 da lei municipal n.º 404, de 1947, uma remuneração que era dividida em duas partes: uma fixa, correspondente a 2/3 do respectivo padrão de vencimentos e outra variável, satisfeita mediante percentagens sôbre a dívida ativa arrecadada, nunca excedente, porém, à importância equivalente ao próprio padrão, quando sobreveio a Lei Orgânica dos Municípios e dispôs no art. 15 das suas Disposições Transitórias: "Fica extinto para os funcionários municipais da Capital o regime de remuneração variável, assegurado aos que estejam atualmente sob tal regime o limite de remuneração que a lei vigente lhes atribui".

Passaram, então, os referidos funcionários a perceber a importância dos padrões correspondentes aos seus respectivos cargos e mais um adicional de 2/3 do valor dêsses padrões, em compensação pelo prejuízo sofrido com a supressão das percentagens sôbre a cobrança da dívida ativa. E assim continuaram a ser remunerados até que a Câmara Municipal de São Paulo elaborou a lei n.º 3.780, dispondo sôbre a elevação de vencimentos dos funcionários municipais e declarando no § 3.º do seu art. 3.º: Nenhum dos funcionários mencionados neste artigo (e são os Procuradores, os Assistentes Administrativos da Diretoria do Departamento Jurídico, o Assistente Jurídico, o Diretor do Departamento Jurídico e o Chefe de Divisão da Cobrança Amigável e Inscrição da Dívida Ativa que ti-

veram seus padrões de vencimentos classificados na forma estabelecida) terá direito à percepção de percentagem de 2/3 calculada sôbre os respectivos padrões de vencimentos em virtude de, com a presente reclassificação, ter sido atingido o limite de remuneração previsto no art. 15 das Disposições Transitórias da lei estadual n.º 1, de 18 de setembro de 1947 (Lei Orgânica dos Municípios), e obedecido o critério estabelecido no art. 25 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Estadual.

Entendem os Procuradores e Chefes da Divisão da Cobrança Amigável e Inscrição da Dívida Ativa do Departamento Jurídico da Municipalidade de São Paulo que, em face do disposto no art. 15 das Disposições Transitórias da Lei Orgânica dos Municípios, cabe-lhes o direito adquirido à percepção do suplemento de 2/3 do valor dos padrões dos seus vencimentos, além dêsses vencimentos.

Era uma vantagem pessoal que já estava incorporada ao patrimônio de cada um dêles. E o art. 3.º da lei n.º 3.780, que teve por objetivo privá-los dêsse direito, contrariou o mandamento do art. 141, § 3.º, da Constituição federal, contrariando, ainda, o texto do art. 15 da Lei Orgânica dos Municípios já mencionado. Para postular a decretação da nulidade dêsse dispositivo da lei 3.780 e vindicar o direito de perceber os seus vencimentos de acôrdo com os padrões dos seus cargos fixados na mesma lei, acrescidos de 2/3 do valor dêles, ajuizaram os Drs. Osvaldo Aranha Bandeira de Melo e outros, conforme enumeração constante da inicial, titulares dos cargos de "Procurador" e "Chefe de Divisão da Cobrança Amigável e Inscrição da Dívida Ativa" do Departamento Jurídico da Secretaria dos Negócios Internos e Jurídicos da Prefeitura Municipal de São Paulo, contra a Municipalidade de São Paulo, a presente ação.

2 — Na contestação que ofereceu ao pedido, argüiu a ré a inconstitucionalidade do art. 15 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica dos Municípios, por ferir, frontalmente, o art. 28 da Constituição federal e sustentou que nenhum direito adquirido cabe aos autores no tocante à percepção do suplemento questionado.

3 — Debatida a causa, decidiu o juiz julgando-a procedente para assegurar aos autores o direito de continuarem a perceber seus vencimentos de acôrdo com os respectivos padrões, acrescidos de 2/3 dos mesmos, desde a promulgação da lei n.º 3.780 e para o futuro, com os juros da mora e custas. Deixou de haver condenação em verba para honorários de advogado, não obstante o pedido, nesse sentido, constante da inicial.

4 — Apelou a ré, tendo apelado, também, os autores para propugnar pelo acolhimento integral de sua postulação.

5 — Decisão. Versando o tema específico dos direitos adquiridos dos funcionários públicos, Odilon de Andrade teve ocasião de sustentar que a lei, como expressão de ordem jurídica, deve-se aplicar a tôdas as situações que abrange, mas detém-se ela em face de situações criadas pela vontade individual, com base na ordem jurídica anterior. Situações a que se tem denominado de direitos adquiridos e que devem ser respeitadas, porque, do contrário, ocorreria a desordem. Se a regra é, prossegue o autorizado articulista, que a lei se aplica a todos os casos que abrange, só se contendo diante daqueles que foram ordenados por ato de vontade individual, segundo a lei anterior, porque seu desarranjo trairia a ordem jurídica, não há maneira de se justificar que ela se contenha no caso do funcionário, cuja situação não resulta de sua vontade e sim da lei, preexistindo à nomeação.

Definida segundo as necessidades do serviço, parte de sua organização e funcionamento, a conservação dela, em vez de evitar, acarreta a desordem pela desorganização do serviço. Se o funcionário não cria a sua situação, a modificação dela pela lei nova não perturba

a ordem jurídica; êle não pode exigir que dure para sempre uma vantagem ou regalia que não estabeleceu, que muitas vêzes lhe veio inesperadamente e, portanto, pode ir da mesma forma (Cr. *"Revista Forense"*, vol. 70, páginas 468/469).

E referindo-se ao direito à percepção de ordenados, diz Odilon de Andrade reconhecer direito adquirido apenas à percepção do ordenado vencido. O direito aos que devem ser pagos pelo futuro a dentro, bem como o direito à indemissibilidade, à promoção etc., ligados que estão à função pública e, portanto, à organização do serviço, integram evidentemente a ordem pública e, pois, conservá-los como eram, em face da lei nova que os modifica ou extingue, importa em legalizar duas ordens públicas diferentes. E a ordem pública não é como a ordem jurídica que se não desconserta pela persistência de fatos ordenados, segundo a ordem anterior. Um resultado que interessa pròximamente a todo o mundo e não tolera exceção porque é sempre único, como o Estado.

Não há como, ainda sob êsse aspecto da questão, admitir o direito adquirido do funcionário a regalias e vantagens que o interêsse público julgou dispensáveis e possìvelmente nocivas (loc. cit., pág. 469). Não sendo de natureza contratual a relação jurídica do funcionário com o Estado, como já ficou estabelecido na doutrina e na jurisprudência, é contrassenso falar em direito adquirido por parte daquele. E por assim entender, sustentou o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, em bem lançado acórdão da lavra do Desembargador Seabra Fagundes, que a vitaliciedade não implica, necessàriamente, a irredutibilidade de vencimentos. Basta atentar, diz o aresto, no que sucede com os magistrados que, embora vitalícios, têm a irredutibilidade dos vencimentos expressamente assegurada por norma constitucional. E sempre tiveram-na.

Seria redundante o legislador se, na vitaliciedade, estando implìcitamente contida a irredutibilidade sôbre esta dispusesse no mesmo artigo em que aquela fôra assegurada. No que respeita aos vencimentos dos funcionários públicos a regra é a redutibilidade, só se lhe admitindo exceção quando houver dispositivo expresso, como no caso dos magistrados (Supremo Tribunal Federal, acórdão de 19 de setembro de 1934; *"Arquivo Judiciário"*, 37/35-37).

Quando, excepcionalmente, alguns julgados admitem que a redução de vencimentos afeta a garantia da vitaliciedade, têm em vista casos especiais em que a redução é um meio de tirar ao cargo, com finalidade pessoal, as vantagens naturais da justa remuneração, forçando o titular a dêle se desinteressar (Cf. *"Revista Forense"*, 88/222).

Êste Tribunal, decidindo questão afim com a dêstes autos (Dr. Paulo Barbosa de Campos Filho *versus* Municipalidade de São Paulo), sustentou que a situação do funcionário público decorre de estatuto legal e pode ser modificada por lei nova. Em sendo assim, os funcionários, mesmo os estáveis, não gozam do direito de irredutibilidade de vencimentos. Cuidava-se da redução dos vencimentos do Procurador Fiscal da Municipalidade que percebia Cr$ ..... 6.000,00, sendo Cr$ 3.000,00 de ordenado fixo e Cr$ 3.000,00 de percentagens. Houve-se como legal a redução dêsses vencimentos para Cr$ 5.000,00 mensais. Foi citado, então, um julgado do Supremo Tribunal Federal confirmatório de outro do Tribunal de Alagoas que diz assim: "Em face da doutrina, da jurisprudência e da própria lei, os funcionários, mesmo os estáveis, não têm direito à irredutibilidade de vencimentos e demais proventos do cargo. Só os magistrados, por fôrça de exceção expressa da Constituição, têm os seus vencimentos irredutíveis... Não é de se invocar o princípio dos direitos adquiridos, pois, como disse Pires de Albuquerque, se a lei pode alterar a organização e o estipêndio dos cargos públicos, não há como admitir que essa organização e estipêndio, enquanto dependente de uma condição alterável a

arbítrio de terceiro, possam constituir direitos adquiridos" (Cf. *"Revista dos Tribunais"*, 152/179). Na mesma revista estão publicados pareceres de Júlio de Faria e de Miranda Valverde, que afinam com o que foi sustentado na decisão mencionada. Miranda Valverde recordou os autores que sustentam, como cânon de direito público, a possibilidade da redução dos vencimentos dos funcionários públicos posteriormente à sua investidura no cargo: Carlos Maximiliano, *"Com. à Const. Federal de 1891"*, 3.ª ed., pág. 273, n.º 207; Cooley, *"The General Principles of Const. Law"*, 3.ª ed., pág. 332; Black, *Constitutional Law* 4.ª ed., § 209, pág. 545 e § 227, pág. 722; Willis, *"Const. Law"*, pág. 604; Goodnow, *"Droit Administ."*, trad. francesa, pág. 318; Duguit, *"Trat. de Droit Const."*, vol. II, 3.ª ed., § 21, pág. 250 e vol. III, 3.ª ed. § 61, págs. 106 e seguintes; Jèze, *"Droit. Adm."*, 3.ª ed., vol. I, pág. 133 e vol. II, págs. 783 e seguintes; Bonnard, *"Droit. Adm."*, 3.ª ed., pág. 501).

No mesmo sentido está vasado o acórdão proferido na apelação n.º 3.061, relatado pelo Desembargador Manuel Carneiro (Cf. *"Diário Oficial"* de 27 de março de 1940) e Antão de Moraes, em erudito parecer sustentou a mesma tese, com uma restrição que não a prejudica, respeitante ao abuso de poder na redução dos vencimentos. E na verdade, é sabido que os atos administrativos praticados com abuso de poder são nulos e podem ser proclamados tais pelo Poder Judiciário. A lei n.º 221, de 20 de novembro de 1894, já admitia a possibilidade de ser havida como ilegal a medida administrativa tomada com excesso de poder, em virtude de uma faculdade discricionária e há excesso quando a administração sem razão justa reduz os vencimentos dos funcionários de modo a condená-los a uma vida de privações e sofrimentos, esquecendo as regras da justiça comutativa, segundo a expressão de Pettroziello.

6 — Vê-se, depois de tudo o que foi recordado, que os postulantes nesta causa não têm razão. A Lei Orgânica dos Municípios, com dar-lhes uma compensação pela perda das percentagens, fixando-lhes os vencimentos de acôrdo com o padrão vigorante e mais 2/3, não lhes outorgou um direito à percepção dessa vantagem por todo o tempo da prestação de serviço ao município. Como foi dada, podia ser tirada, uma vez que da parte do poder público, na sua supressão, não houve nenhum excesso. Os novos vencimentos fixados aos autores não ficaram abaixo do nível dos antigos, com o acréscimo da vantagem dos 2/3. E' verdade que não foram contemplados com os aumentos atribuídos aos demais funcionários. Teria havido uma injustiça nesse tratamento desigual. Mas, em rigor, nem mesmo isso ocorreu porque os vencimentos dos autores situam-se ainda entre os mais elevados do funcionalismo municipal. Injustiça será praticada se entendido fôr que os postulantes têm direito adquirido à percepção para o futuro e sempre, como decidiu a sentença, de uma vantagem que orça por 2/3 dos padrões dos vencimentos que forem sendo fixados para o funcionalismo em geral. A lei n.º 3.780 não merece a eiva de inconstitucional. Não feriu ela nenhum direito adquirido dos autores e isso porque não se pode falar em aquisição de direito por parte de um funcionário à percepção de determinados proventos, ressalvada a hipótese de excesso de poder na sua redução. Não houve, sequer, da parte do legislador municipal, com a lei n.º 3.780, qualquer ofensa ao art. 15 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica dos Municípios. Atente-se para a redação dêsse dispositivo: "Fica extinto para os funcionários da Capital o regime de remuneração variável, assegurado aos que estejam atualmente sob tal regime o limite de remuneração que a lei vigente lhes atribui".

A vantagem assegurada aos autores, ou seja a percepção de sua remuneração no limite previsto na lei que prescrevia o regime de remuneração variável, não ficou prejudicada. Os autores

não tiveram seus proventos diminuídos e nada mais do que isso lhes fôra assegurado. Não se pode ver no mencionado dispositivo a asseguração da vantagem a que se arrogam com direito de perceberem, a partir da lei n.º 3.780 e para o futuro, o suplemento de 2/3 calculado sôbre o valor dos respectivos vencimentos. Epitácio Pessoa no veto que apôs a certo projeto de lei, versando sôbre gratificações adicionais, assim se pronunciou: "Pretender que os funcionários públicos, quaisquer que êles sejam, têm direito a tôdas as vantagens insertas nos regulamentos do tempo em que foram nomeados, é, ou tornar intangíveis êsses regulamentos e paralisar quase a administração pública, ou criar no país, nas mesmas repartições, nas mesmas categorias, tantas classes de empregados com diferentes direitos quantas forem as modificações por que passarem os regulamentos.

"Uma vez admitido tal critério, a lei, sejam quais forem as condições do Tesouro ou do estado dos serviços públicos, não poderá mais extinguir repartições, suprimir postos de acesso, diminuir vencimentos, abolir gratificações, ampliar o prazo de aposentadoria, elevar a contribuição do montepio, estabelecer novas condições de promoção, etc., sem ressalvar a situação dos funcionários nomeados no regime da lei anterior" (*Apud* J. H. Meirelles Teixeira, *"Estudos de Direito Administrativo"*, vol. I, pág. 394).

A Suprema Côrte, segundo informa Filadelfo Azevedo (*"Um Triênio de Judicatura"*, vol. 7, pág. 193), prestigiou a aplicação imediata das leis revocatórias de adicionais no Ministério da Viação em 1916 e 1921, com prejuízo das situações em curso, tendo prevalecido, em outra oportunidade, a conclusão do Ministro Artur Ribeiro a respeito da redutibilidade constitucional de vencimentos, salvo os dos magistrados, hoje admitida, acrescenta o saudoso informante, sem mais reserva, citando os pareceres de Júlio de Faria e Miranda Valverde, já referidos.

8 — Pelas razões expostas: Acordam, em Quinta Câmara Civil, por votação unânime, dar provimento à apelação da Municipalidade de São Paulo, para julgar improcedente a ação, ficando, com isso, prejudicada a apelação dos autores. Custas na forma da lei.

São Paulo, 9 de novembro de 1951 — Mário Masagão, presidente com voto. Cheguei à conclusão expressa no acórdão, embora entenda que o funcionário está ligado ao Estado por um contrato de direito público, porque, segundo êsse contrato, disciplinado pela legislação vigente, só gozam de irredutibilidade de vencimentos os funcionários vitalícios. — *Joaquim de Silos Cintra*, Relator. — *Camargo Aranha.*