FUNCIONÁRIO PÚBLICO — EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS

— Os funcionários federais não têm direito a vencimentos iguais aos atribuídos aos da Prefeitura do Distrito Federal. — Interpretação do Decreto-lei n.º 5.527, *de* 1943.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Alarico de Freitas e outros *versus* União Federal
Apelação cível n.º 3.682 — Relator: Sr. Ministro
MACEDO LUDOLF

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes 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

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Alarico de Freitas e outros, professôres 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, art. 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 n.º 9.010, também de 1946; que, à vista do mesmo critério de equiparação, se atribua e pague, em relação aos beneficiados pelo pré-dito art. 23 e que têm mais de dez anos ou vinte de serviço, gratificação adicional ou de magistério, de que aliás já gozam os professôres da aludida Prefeitura e, principalmente, os colegas compreendidos no âmbito federal; que, enfim, a condenação deve abranger honorários de advogado em 20% sôbre o valor da causa, juros da 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 sòmente é concedida aos professôres 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 de estilo, o Dr. Juiz *a quo*, em desenvolvida sentença a fls. 58-65, julgou a ação procedente, nos têrmos 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 aquêles 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, que 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 sòmente à legislação do trabalho e à de previdência social — ora no 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 a estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias, a verdade nua e crua é que a ação tem a seu prol um único fundamento, ao credor do qual os demais se aninham em simples função auxiliar e secundária.

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

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 ficara estabelecido entendimento idêntico ao que prevaleceu no dos embargos mencionados.

Juntando ao presente Parecer, cópia dos pronunciamentos que nos coube apresentar nos autos da apelação número 2.409, 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 fôlhas, 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 chega 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 artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Evidentemente, o escopo principal do pedido, firmado por professôres extranumerários do Colégio Pedro II, reside no desejo afagado pelos últimos, de obterem remuneração igual a que ficou assegurada em virtude de lei local, sob n.º 319, de 3-2-49, aos ocupantes 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 tôrno do anterior decreto-lei n.º 5.527, de 1943, que, aliás, demonstrou estar implìcitamente revogado, no assunto, em se tratando de Estados e Municípios, à vista da autonomia assegurada a essas entidades pela Constituição vigente.

De maneira semelhante, já reconheceu êste Tribunal Federal de Recursos quando julgou o mandado de segurança n.º 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 Govêrno central tomar medidas restritivas da ação dos órgãos da administração estadual ou municipal, aquêle focalizado decreto-lei n.º 5.527, fôra depois automàticamente 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, datado 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 têrmos abrangedores e irrespondíveis, 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 Município, 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 insubsistente, no particular enfrentado.

Haja vista o verificado com o art. 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 anunciado. 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 fôrça da aludida jurisprudência, em contrário, que ficou firmada.

E' inegável que a situação dos apelados, encarando-se o papel da alta re-

levância que desempenham no setor das atividades públicas, lamentàvelmente 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 malsina na demanda intentada, ou, melhor, nela não há cargos outros de professôres, *senão catedráticos*, que aufiram melhores vantagens remuneratórias, em cotejo com o que se passa com os autores.

Cumpre 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., art. 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 atender, usando de faculdade que lhe é defesa, com subversão franca e indisfarçável de nosso regime constitucional.

Concretamente, além disso, se os professôres catedráticos do Colégio Pedro II desfrutam padrão superior, nem caberia nunca, por tal motivo e exclusivo, aplicar-se o princípio de igualdade tão preconizado no presente processo, como garantia sufragada na Lei Maior, art. 141, § 1.º, completada por meio de disposições ordinárias que, em têrmos 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*, pròpriamente 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 pré-dito 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 fêz 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 consubstanciam, 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 de Govêrno se formalizou, sequer implìcitamente, quanto à percepção dêsse pretendido acréscimo.

Não cabe à Justiça adiantar manifestação, em tese, sôbre 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, têrmos em que dou provimento ao recurso de ofício, e também à apelação voluntária da União, para cassar a sentença recorrida.

VOTO-VENCIDO

O 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, Sr. Presidente, da apelação n. º 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 têrmos, no Tribunal Pleno essa pretensão caiu, por fôrça do julgamento dos embargos. No voto que então proferí, 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 Govêrno 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'etat n'est pas, comme on voulu le faire et comme on a cru quelque temps qu'il l'etat, une puissance qui commande, une souveraineté; il est une cooperation de services publiques organisés et controlés per des gouvernants", em tôrno disso, "qui est capitale" se desenrolando — "tout le droit publique moderne" (*Traité*, 3.ª ed., tomo 2.º, § 8.º, pág. 59). E o nobre Juiz sentenciante invocou ainda, nessa ordem de idéias, Gaston Jèze, em 1947, e Waline, em 1946.

Assim, pois, o decreto-lei em estudo; a tendência racionalizadora que nêle se sufragou; a 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 artigo 1.º da Constituição) compreende,

principalmente, os Estados e supervisiona, de muitas maneiras, interêsses locais, o que resulta do conjunto do artigo 5.º da Carta citada, podendo celebrar acordos 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 têrmos adequados, 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 têrmos, 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 o que fôsse 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, Sr. Presidente, nesse caso do mandado de segurança, uma abstração imperdoável, e que não sinto nenhum constrangimento em confessar. É 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 número 5.527. Trata-se de lei orgânica do Distrito Federal, lei, como acentuou o advogado da tribuna, federal, lei n.º 217, de 15-1-48, decretada pelo Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, para o Distrito Federal. Essa lei diz, no art. 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 n.º 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

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 acôrdo com o Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Excelentíssimo Sr. Ministro Macedo Ludolf.