FUNCIONÁRIO PÚBLICO — REINTEGRAÇÃO — READMISSÃO

— A reintegração é ato que importa na volta do funcionário ao pôsto de que foi ilegalmente afastado, com restabelecimento da situação antiga, sem qualquer prejuízo para o reintegrado.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Marchanjo Bianchini *versus* Estado do Paraná
Recurso extraordinário n.º 21.882 — Relator: Sr. Ministro
OROSIMBO NONATO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 21.882, recorrente Marchanjo Bianchini, recorrido o Estado do Paraná.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, integrando neste relatório retro e na conformidade das notas taquigráficas precedentes, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Custas da lei.

Rio, 25 de setembro de 1953 (data do julgamento). — *Orosimbo Nonato*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Proferiu o egrégio Tribunal de Justiça do Paraná o venerando acórdão de fls. 149 *verbis*:

"Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 4.725, de Curitiba, do qual são, recorrente o Dr. Juiz dos Feitos da Fazenda, *ex officio*, e apelantes Marchanjo Bianchini e o Estado, e apelados os mesmos.

Acordam os Juízes da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado, negar provimento ao recurso de ofício e à apelação do Estado, e dar provimento ao recurso do autor para, reformando, em parte, a decisão recorrida, reconhecer legal a promoção do mesmo, efetivada pelo Decreto n.º 7.937, de 3 de janeiro de 1937, e conceder a restituição de importância paga pela extração do título de inatividade.

Dita promoção conjunta de funcionários, feita pelo referido decreto permaneceu válida para todos e a exceção imposta ao autor foi mais um acréscimo de pena ilegal, reunida à da aposentadoria compulsória. Fundamentam a presente decisão os dispositivos dos arts. 145, ns. III e V, e 158, do Código Civil. Custas como de direito".

E, rejeitando os embargos de fls., ainda o venerando aresto de fls. 165:

"Vistos, relatados e discutidos êstes autos de embargos ao acórdão n.º 3.186, de Curitiba em que é embargante Marchanjo Bianchini, e embargado o Estado do Paraná:

Acordam os Juízes do Tribunal de Justiça do Paraná, em Câmaras Cíveis Reunidas, por maioria de votos reportando-se ao relatório que consta de fls. 163 a 164, em rejeitarem como rejeitam, os embargos para manter o venerando acórdão, mesmo na parte em que excluiu os honorários de advogado pleiteados pelo embargante.

São diversas as teorias que explicam e conceituam a relação de emprêgo público. Assim as enumera Temístocles Cavalcânti, autoridade indiscutível em matéria de direito administrativo, entre nós: *a*) teoria contratual subdividida esta na teoria do contrato *sui generis*, do contrato inominado e do contrato de adesão; *b*) teoria da locação de serviços; *c*) teoria da gestão de negócios; *d*) teoria do mandato civil; *e*) teoria do ato unilateral, e *f*) teoria do estatuto, também chamada estatutária, ou legal.

Dessas teorias, sem dúvida, a que tem merecido maior aceitação por parte da doutrina e da jurisprudência, como a mais conforme com as diretrizes dominantes no direito administrativo, é a do estatuto, ou estatutária, também chamada legal conforme bem demonstra a douta Procuradoria-Geral do Estado, em sua impugnação que, a propósito, e com inteira oportunidade, cita diversos julgados do egrégio Supremo Tribunal Federal e pronunciamentos doutrinários de alta valia (fls. 160 e verso).

As teorias chamadas contratuais, como diz Temístocles Cavalcânti, partem de um princípio puramente civilista, qual seja o de que as relações decorrentes do emprêgo, só se realizam mediante um acôrdo de vontades entre o funcionário e o Estado, estabelecendo um laço jurídico entre um e outro. E' nela que o embargante assenta, precìpuamente, a sua pretensão, já repelida em primeira instância pela douta sentença de fls. 108 a 112 e pelo venerando acórdão embargado, pelos votos da maioria dos seus eminentes membros.

Tratando-se da teoria do estatuto, geralmente aceita e dominante no consenso dos juristas, assim se pronuncia Temístocles Cavalcânti, em seu *Curso de Direito Administrativo*, n.º 106, pág. 113:

"As dúvidas e divergências suscitadas, tendo por base as doutrinas inspiradas no direito civil, levaram os tratadistas a criar a chamada teoria do estatuto. As condições do serviço público, segundo os partidários dessa teoria, não dependem do funcionário; êste aceita apenas as condições impostas pela lei e pelos regulamentos, portanto, pelo Estado. A manifestação da vontade consiste ùnicamente no ato da aceitação. O que caracteriza, por conseguinte, a relação de direito, o que fixa as suas normas é o regulamento, são os estatutos. Como observa D'Alessio, a admissão à função pública é um ato de império. A relação de direito constitui um instituto jurídico bem definido no direito administrativo, com caracteres próprios e disciplina autônoma, na sua essência, no seu conteúdo, no seu desenvolvimento".

Segundo os princípios adotados pela corrente partidária dessa teoria, as relações que se estabelecem entre o Estado e o funcionário não pertencem ao direito civil, por isso que o Estado é uma entidade de direito público, e é êle que, pelas normas gerais, pelos estatutos que dita, fixa a situação legal dos funcionários que têm de se sujeitar àquelas normas, adquirindo, pelo fato da nomeação, os direitos assegurados pela lei, pelos estatutos" (Temístocles Caval-

cânti, *obra citada*, n.º 100, págs. 107 a 108).

Sendo assim, é evidente que tais relações não podem ser presididas pelas normas gerais do direito civil, mas, sim, e ùnicamente, pelas regras e normas especiais que disciplinam as relações entre o Estado e o funcionário. Não têm aplicação, assim, ao caso, os preceitos do art. 159 do Código Civil e do art. 64 do Código de Processo Civil, invocados pelo embargante. Nem têm aplicação ao caso ventilado, nos autos, os acórdãos por êle citados, emanados do mais alto Pretório de Justiça do país, pois que não dizem êles respeito, nem interessam à relação de emprêgo público. Refere-se êles, na sua maioria, a simples atos decorrentes da atividade do Estado, no plano meramente de direito civil, em que o Estado age como simples pessoa jurídica, sem os atributos de pessoa de direito público. Tais são, como no caso dos acórdãos referidos pelo embargante, os casos de responsabilidade civil conseqüente a acidentes ferroviários e de trânsito, em que foram envolvidos agentes, seus, em que a responsabilidade civil do Estado resulta de culpa *in elegendo*.

Quanto aos julgados proferidos pelo egrégio Tribunal de Justiça de S. Paulo, foram êles citados em ementas demasiado sucintas, de forma a impossibilitar o exato conhecimento dos casos sôbre que versam, com exceção do que se refere à hipótese de negligência do Estado no pagamento de proventos devidos a funcionários, mas que constitui um caso isolado de menor significação.

O caso dos autos é de reversão, e não de reintegração, tendo sido a respeitável decisão de primeira instância, e o venerando acórdão embargado, baseados no art. 28 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição estadual, de 1947, que se refere expressamente à reversão, como consta do seu texto:

"Reverterá ao seu cargo ou a outro equivalente, ou ficará em disponibilidade, o servidor público, civil ou militar, ilegalmente demitido ou exonerado, aposentado ou reformado, a partir de 1937".

Ora, é sabido que, no caso de reintegração, é que o ressarcimento dos danos ou prejuízos sofridos pelo funcionário, ilegalmente exonerado, aposentado ou reformado, deve ser completo, integral, devendo abranger, por conseguinte, as despesas por êle realizadas, com as medidas judiciais que se fizeram necessárias ao reconhecimento, em juízo do seu direito (Temístocles Cavalcânti, *obra cit.* n.º 192, pág. 133; Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Paraná — Lei n.º 203, de 24 de novembro de 1949, art. 68; Estatuto dos Funcionários Públicos, anterior — Decreto-lei n.º 12.115, de 28 de outubro de 1941, art. 75).

Obedecendo a êsses princípios, é que o egrégio Supremo Tribunal Federal, em acórdão de 21 de abril de 1949, de que foi Relator o preclaro Sr. Ministro José Linhares (*Arquivo Judiciário*, vol. 91, pág. 35), reconheceu ao funcionário ilegalmente aposentado, no caso ali previsto, completa reparação do dano, nêle incluindo as despesas decorrentes de honorários de advogado.

Daí, o presente recurso extraordinário pedido nos têrmos de fls. 171:

"Marchanjo Bianchini, brasileiro, casado, funcionário público estadual, por seu procurador adiante assinado, inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil sob o n.º 201, Seção do Paraná, nos autos de embargos cíveis n.º 3.186, de Curitiba — Estado do Paraná, inconformado, *data venia*, com o venerando acórdão n.º 21.133, de 11 de janeiro último, de fls. 165 *usque* 168, autos êsses em que foi embargante, e embargado o Estado do Paraná, vem, dentro do prazo legal, manifestar recurso extraordinário para o colendo Supremo Tribunal Federal, na forma dos arts. 863 e segs., do Código de Processo Civil da República. Tal autorizam as alíneas *a* a *d* do n.º III, do art. 101 da *Constituição federal* de 1946.

E' que — sentindo profundamente, divergir dos ilustrados e dignos prolatores daquela respeitável decisão, ora

recorrida, o que faz com o mais acendrado respeito e inexcedível admiração contínua, convencido de que as teses sustentadas — ao contrário do que ocorre, *data venia*, em relação ao venerando aresto — ajustam-se à letra da Carta Magna e de Leis federais, afinando-se, no mesmo passo, com interpretações que lhes vêm emprestando outros Tribunais locais, assim a própria colenda Suprema Côrte.

Do feito:

— A Comissão Revisora (fls. 75), a Comissão do Serviço Público (fls. 76), o Govêrno do Estado (fls. 93), e a respeitável sentença (fls. 108-112), e o venerando acórdão de fls. 149, respectivamente, opinaram, admitiram e julgaram *ilegal* a aposentadoria punitivamente imposta ao ora recorrente, pelo Decreto interventorial n.º 8.649, de 1939 (fls. 32-33) *e, de conseqüência, nula, aquela aposentadoria.*

Por essa mesma razão, por essa mesma unidade fundamental — transitada em julgado em relação ao recorrido — em favor do ora recorrente foi reconhecido o direito de haver do Estado: *a*) as diferenças dos atrasados; *b*) as percentagens a que tinha direito como funcionário do fisco; *c*) os adicionais pelo período excedente ao trintênio; *d*) a promoção com seus consectários; *e*) o desconto feito aos seus vencimentos durante o período do afastamento do cargo, precedente à aposentação, etc., e *f*) a própria importância paga pela extração do título da inatividade anulada, tudo como se não tivesse sido aposentado, tudo por fôrça da *anulação* do ato aposentatório (Código de Processo Civil, art. 289, Constituição, art. 141, § 3.º).

E' de acrescentar que o venerando acórdão de fls. 149, que completou o réu sentença de fls. 108-112, determinou: "A restituição das partes ao estado, em que antes dêle se achavam e, à impossibilidade, a indenização equivalente, pois a tanto importou constituir, expressamente, fundamento da decisão, o art. 158 do Código Civil, que isso categòricamente estabelece".

Portanto, *a reparação completa dos danos causados por aquêle ato*, tal sustentou-se às fls. 134 e em outras passagens dos autos, encontra abrigo seguro no art. 75 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado (Decreto n.º 12.115, de 1941, expedido e estruturado em obediência à expressa determinação do Decreto-lei federal n.º 3.070, de 20 de fevereiro de 1941, arts. 1.º, 22 e §§), assim nos arts. 15, 158 e 159 do Código Civil, que nos arts. 141, §§ 1.º e 3.º e 194 da Carta Magna de 1946.

Eis que:

a) O ato aposentatório foi julgado ilegal e, por isso, nulo;

b) não houve, na hipótese vertente, *caso de reversão*, mormente da reversão normal ou comum de que falam os Estatutos, consoante *data venia*, cabalmente, ficou demonstrado entre mais às fls. 133-142;

c) houve, sim, nìtidamente, pelos traços que o caracterizam: *um caso típico de reintegração*, tal o próprio Estado proclamou às fls. 144 v., constituindo hoje *coisa julgada*, quer na esfera administrativa, fls. 75, 76 e 93, quer na judicial, fls. 108-112 e 149.

Pois:

I — A reversão comum ou normal de que tratam os Estatutos, configura-se por um ato original e autônomo, determinando o *reingresso* do funcionário ao serviço, por não mais subsistirem os motivos legais, cuja efetiva existência, ao tempo da decretação da aposentadoria, a legitimaram.

Por isso mesmo, sôbre serem respeitados os efeitos por ela *produzidos, não é anulada*; continua em estado latente. Vale dispor, que, se o funcionário revertido deixar de tomar posse e de entrar em exercício em tempo hábil, terá, cassada a própria aposentadoria (Decreto-lei n.º 12.115 de 1941, art. 79, § 4.º).

II — *A reintegração*, porém, não surge à mesma maneira; aliás, a reintegração *é uma recorrência, é uma conseqüência da anulação dum ato ilegal*, como aconteceu no caso dos autos, seja de aposentadoria, de exoneração, de de-

missão ou reforma, com os seus consectários legais (Decreto-lei federal n.º 3.070, de 1941, arts. 1.º e 22 e §§; Decreto-lei estadual, *proêmio*, art. 75 e §§).

Por isso mesmo o recorrente não estêve obrigado a tomar posse e a entrar em exercício, o que seria obrigatório em caso de reversão; por isso mesmo, à falta de vaga imediata, de logo foi pôsto em disponibilidade.

Ora,

§ 1.º — *a*) já pelos dispositivos constitucionais e da lei civil apontados;

b) já pelo conteúdo do art. 22 do Decreto-lei federal n.º 3.070, reproduzido pelo art. 75 do Decreto-lei estadual n.º 12.115, também de 1941, vigentes às datas da sentença e do aresto que a confirmou:

A reparação dos prejuízos patrimoniais há-de ser total, incluindo-se, portanto, *a verba para os honorários de advogado.*

Sustenta o venerando aresto ora recorrido, que, estando o funcionário subordinado ao regime estatutário, por isso, tal verba não é devida, não prevalecendo a codificação civil.

Data venia.

Em primeiro lugar, na codificação estatucional, não se nos depara qualquer preceito restritivo nesse sentido; e disso em conseqüência, parece-nos faltar, ao venerável aresto, o fundamento jurídico impôsto pelo n.º II do art. 280 do Código de Processo Civil.

Em segundo, entende o recorrente que, uma vez violadas as cláusulas reguladoras dos direitos e obrigações entre o funcionário e o Estado, se êste, por ato manifestamente ilegal, infringindo disposições constitucionais inclusive, como foi reconhecido pelos próprios órgãos administrativos pelo Sr. Governador, pela sentença e pelo acórdão, causou prejuízos patrimoniais ao funcionário, inevitàvelmente está sujeito à reparação integral do dano.

Donde, se para anulá-lo e haver os seus conseqüentes jurídicos, o funcionário é forçado a valer-se do judiciário e por isso obrigado a constituir, por fôrça de lei, profissional habilitado, cujo exercício não se presume gratuito, ressumbra clara a sujeição do Estado, também a êsse ônus, pena de ser incompleto o ressarcimento dos prejuízos, ordenado não só pelos princípios constitucionais quer civis, pois todos são iguais perante a lei, como ainda pelos estatutários, tal expressamente determina êsse mesmo diploma.

§ 2.º — *a*) já decidiu a egrégia Suprema Côrte que:

— anulado o ato que divorciou o funcionário do serviço público, por outro que lhe beneficia com vencimentos não percebidos pelo período do afastamento, caracteriza-se, inexcusàvelmente: "uma verdadeira reintegração" (acórdão no recurso extraordinário n.º 4.694, do Paraná);

b) já decidiu, outrossim, aquêle mesmo excelso pretório:

— julgada ilegal *a aposentadoria*, à respectiva reintegração está ligada a verba para os honorários de advogado;

c) já decidiram outros Tribunais cujos arestos foram sagrados pela egrégia Suprema Côrte, que:

— se a administração não contemplar no ato reparador, a totalidade do dano, poderá completá-lo o Judiciário (*Revista Forense*, 91, págs. 391 e 456; v. 95, pág. 577);

d) já decidiu, entre mais o egrégio Tribunal paulista, que:

— reconhecida a existência de lesão a direito de funcionário por parte do Estado, não será completa a reparação sem a verba de advogado, se o funcionário, para fazer valer os seus direitos, viu-se obrigado a socorrer-se do Judiciário (*Revista dos Tribunais*, vols. 166-890-7; 181, págs. 301-3 e 734; 183, pág. 214; 185, págs. 184, 714 e 743 e vol. 189-191).

Ao propósito, harmonizando-se com êsses arestos, já decidiu também o nosso egrégio Tribunal, em Câmaras separadas, nos casos dos funcionários: Dr. Gil Stokler de Lima e Dr. Othon Mader (*Paraná Judiciário*, vol. 35-116 e *in* Exec. Sentença n.º 579 — 1947, do Juízo dos Feitos da Fazenda). Decisões

que embora não ofereçam oportunidade à Revista, prestigiam, com sobrada autoridade, os despretensiosos argumentos aqui expendidos.

Face ao exposto, pede e espera que V. Excia., admitindo o presente recurso, se dignará mandar processá-lo, determinando o seu seguimento, na forma dos arts. ns. 865 e segs. do Código de Processo Civil da República.

Razões a fls. e fls. (ler).

Disse, por derradeiro, com a concordância do Exmo. Sr. Dr. Plínio Travassos, DD. Chefe do M. P. Federal, o Procurador Sr. Dr. João Augusto de Miranda Jordão.

Seu parecer é o seguinte:

"Pretende o recorrente que na condenação que foi imposta ao Estado do Paraná ora recorrido pelas decisões do Tribunal de Justiça local, seja, também, incluída a verba de honorários de advogado negada pelo venerando acórdão de fls. 165-168.

Entendeu o venerando acórdão recorrido que se tratava de reversão de funcionário e não de reintegração e que por isso não eram devidos honorários advocatícios, insurgindo-se, porém, o recorrente que, procurando demonstrar que a hipótese é de reintegração, pretende a condenação do Estado também em honorários de advogado, de acôrdo com a jurisprudência que invocou.

Não nos parece, porém, cabível na espécie, o recurso extrardinário interposto, de acôrdo com os fundamentos das jurídicas contra-razões de fls. 251-260, nas quais está demonstrado não só que a hipótese é realmente de reversão, e não de reintegração, como ainda de que não se aplica à espécie o art. 64 do Código de Processo Civil.

De acôrdo com essas contra-razões de fls. 251-260, somos pelo não conhecimento do presente recurso extraordinário, ou pelo seu não provimento, caso a egrégia Turma entenda dêle conhecer".

A julgamento no primeiro dia desimpedido.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (Relator) — O venerando aresto de fls. 149 deu ganho de causa ao autor, deixando, entretanto, de condenar o recorrente ao pagamento de honorários de advogado.

Porque não ocorresse unanimidade quanto aos honorários, a questão foi reexaminada, através de embargos.

O venerando aresto de fls., depois de estabelecer que as relações do funcionário não se regulam pelas normas gerais de direito civil, repeliu, a essa conta, a aplicação do art. 159 do Código Civil e do art. 64 do Código de Processo Civil.

Entretanto, o art. 159 versa exatamente um dos aspectos da responsabilidade do Estado. A meu ver, e como o tenho declarado vêzes sem conta, não exaure o tema e deixa outros ângulos da questão para que os desarestem a doutrina e a jurisprudência. Mas, o seu conteúdo não é de direito civil. E' de direito público.

De resto, as mais apuradas codificações, como o B.G.B., não lograram limitação tão rigorosa da matéria que impedisse nela se insinuassem e se intrometessem assuntos que descabem na moldura do direito privado.

E porque no litígio devem as partes guardar o mesmo nível, impossível não seria, em princípio, a aplicação do art. 64 do Código de Processo Civil.

E no caso de *reintegração* do funcionário em que se opera o restabelecimento do *statuo quo ante* é geralmente admitido o ressarcimento de todos os seus prejuízos, o que alcança suas despesas com as providências judiciais a que é forçado para a reintegração de seus direitos.

E nesse sentido, o venerando aresto recorrido indica afirmações doutrinárias e jurisprudenciais.

Mas, não chegou o v. acórdão a conceder os honorários para cujo lôgro se armou o presente recurso extraordinário por haver considerado o caso não como de *reintegração*, mas como de *re-*

versão baseada que foi, a volta do funcionário, nos têrmos do art. 28 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição federal, *verbis*:

"*Reverterá* ao seu cargo ou a outro equivalente ou ficará em disponibilidade o servidor público, civil ou militar, ilegalmente demitido ou exonerado, aposentado ou reformado, a partir de 1937".

No caso, trata-se de aposentadoria que foi anulada, com a volta do recorrente às suas atividades de funcionário.

Forceja o recorrente por demonstrar que a hipótese é de mera *reintegração*, o que envolveria o ressarcimento de todos os prejuízos, como decorrência da anulação de ato ilegal.

A reversão se dera antes, por via administrativa.

A reintegração veio ao depois, pois a primeira fôra incompleta e guardara silêncio quanto aos prejuízos derivados do afastamento.

Conheço do recurso pela letra *d*, pois o recorrente demonstrou que hipóteses semelháveis à dos autos têm sido qualificadas como reintegração pela jurisprudência.

Entre outros, no caso do Dr. Eurico Souza Leão, em que o decreto que o mandou voltar ao serviço público falava em reversão, entendeu-se, porém, que havia verdadeira reintegração, com a volta ao *statu quo ante*, outros casos iguais foram citados pelo recorrente em que, apesar do decreto de reversão, se tratava de verdadeira reintegração. A reintegração é a volta do funcionário público pela ilegalidade do ato que o aposentou.

Dou provimento ao recurso em face da doutrina e da lei, porque na reintegração há ressarcimento completo dos prejuízos decorrentes da ilegalidade do ato.

O caso dos autos, a meu ver, é de reintegração, isto é, de volta do funcionário ao pôsto de que foi afastado por ato ilegal do Poder Executivo. E, como a hipótese é de reintegração, o que se faz é o restabelecimento da situação antiga, do *statu quo ante*, sem qualquer prejuízo para o recorrente.

Conheço, pois do recurso e dou-lhe provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso e lhe deram provimento. Decisão unânime.

Deixaram de comparecer o Exmo. Sr. Ministro Rocha Lagoa, por motivo justificado, e o Exmo. Sr. Ministro Edgar Costa, por se achar em gôzo de férias, sendo substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos.