FUNCIONÁRIO PÚBLICO — REINTEGRAÇÃO — READMISSÃO

— A reintegração, que decorre de decisão administrativa ou judiciária, transitada em julgado, determina o ressarcimento das vantagens ligadas ao cargo.

— Pela readmissão o funcionário reingressa, pura e simplesmente, no serviço público, sem direito a ressarcimento de prejuízos.

— Interpretação do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Estado de São Paulo *versus* Dr. Valdemar Martins Ferreira
Apelação cível n.º 86.260 — Relator: Sr. Desembargador J. G. RODRIGUES DE ALCKMIN

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 86.260, da comarca de São Paulo, em que são apelantes o Juízo *ex officio* e a Fazenda do Estado, sendo apelado o Dr. Valdemar Martins Ferreira: Acordam em Quinta Câmara Civil do Tribunal de Justiça, por votação unânime, depois de adotado como integrante dêste o relatório de fls., negar provimento aos recursos para que subsista, por seus próprios fundamentos, a bem elaborada sentença recorrida.

Custas como de direito.

São Paulo, 21 de março de 1958. — *Luís Morato*, Presidente com voto. — *J. G. Rodrigues Alckmin*, Relator. — *Alcides Faro*.

*

SENTENÇA

Vistos, etc.

1. O Dr. Valdemar Martins Ferreira, professor emérito e lente aposentado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, propôs a presente ação ordinária contra a Fazenda do Estado, pedindo: *a*) a condenação da ré ao pagamento da diferença de proventos de sua aposentadoria, correspondente ao tempo em que estêve afastado de sua cátedra de História do Direito Nacional, por desacumulação forçada; *b*) a condenação da mesma ré a pagamento da remuneração referente às licenças-prêmios que não gozou e a outras vantagens mais a que tenha direito ou que lhe possam advir, em virtude de seu cargo; *c*) o cancelamento do despacho do Magnífico Reitor da Universidade de São Paulo, datado de 8 de fevereiro de 1956, com a conseqüente cessação das deduções nos vencimentos do autor e a restituição das que hajam sido feitas; *d*) a condenação da ré nos juros da mora, nas custas e em honorários de advogado. Pediu também a citação da Universidade de São Paulo, para os têrmos da demanda. Alega, em resumo, que sendo professor catedrático de Direito Comercial no curso de Bacharelado da Faculdade de Direito, desde o ano de 1925, o autor regeu, na mesma escola e no seu curso de Doutorado, também como catedrático, a cadeira de História do Direito Nacional desde que para esta foi nomeado, por Decreto de 8 de junho de 1934. Suprimida esta última cadeira, em 31 de dezembro de 1935, passou o autor à disponibilidade remunerada. Muito embora tenha o autor deixado de perceber os vencimentos correspondentes a tal disponibilidade, por motivos de ordem moral revelados em ofício dirigido ao Secretário da Educação e Saúde do Estado, ressalvou todos os demais direitos peculiares

ao seu cargo de professor catedrático. Sobrevindo a carta de 1937, esta vedou, em seu art. 159 as acumulações remuneradas. E havendo o art. 2.º do Decreto-lei n.º 24, de 1937, determinado que os funcionários optassem, dentro de 30 dias, entre os seus cargos e funções, preferiu o autor a sua cátedra de Direito Comercial, no curso de Bacharelado. Em virtude dessa opção compulsória, foi êle exonerado, a partir de 1.º de janeiro de 1938, do cargo de professor catedrático de História do Direito Nacional. Contudo, por fôrça do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulgado aos 18 de setembro de 1946, foi o autor, por decreto de 20 de outubro de 1946, declarado em disponibilidade remunerada, na cadeira de História do Direito Nacional. Reaproveitado, por ato de 13 de março de 1947, passou êle a lecionar a referida disciplina, o que fêz até sua aposentação por efeito de idade, em 2 de dezembro de 1955. Ao se fixarem administrativamente os proventos de sua aposentadoria, não lhe foi contado o tempo em que estêve afastado, por desacumulação forçada, de sua cadeira de História, desde janeiro de 1938, até setembro de 1946. Contra essa lacuna, reclamou o autor junto ao Reitor da Universidade de São Paulo, e, em grau de recurso, ao Governador do Estado. Não atendido na instância administrativa, volta-se o autor para o Poder Judiciário. Fundaram-se as autoridades administrativas na conhecida distinção entre reintegração e readmissão, sem atentar na possibilidade de figuras intermédias e desconhecendo o escopo amplamente reparador do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. No que toca às deduções de vencimentos: dispondo sôbre a situação criada para os professôres da Faculdade de Direito de São Paulo, funcionários da União, com a passagem dela para o regime administrativo estadual, o Decreto federal n.º 24.202, de 1934 (art. 2.º, *b*), estipulou: "Aos atuais professôres e funcionários da Faculdade são garantidos pelo Govêrno federal os direitos e as vantagens que as leis federais lhes asseguram, inclusive o pagamento dos respectivos vencimentos pelo Tesouro federal, sem embargo de outros direitos que leis estaduais outorguem a professôres e funcionários de igual categoria". Por sua vez, o Decreto-lei estadual n.º 17.118, de 1947 (art. 7.º) dispôs: "Aos professôres catedráticos da Faculdade de Direito transferida pelo Govêrno da União ao de São Paulo, fica assegurada a diferença de vencimentos entre os que percebem ou venham a perceber os professôres catedráticos estaduais da Universidade e os que, por lei federal, couberem ou venham a caber em geral aos referidos professôres". Ora, aos funcionários da União foi concedido abono provisório, em virtude da Lei federal n.º 2.412, de 1955. Dito abono, dispôs a mesma lei (art. 6.º) não seria, em caso algum nem para qualquer efeito, incorporado ao vencimento, remuneração, salário ou retribuição do servidor, nem ao provento do inativo ou pensionista. Sem embargo, entenderam as autoridades universitárias paulistas não ser lícito ao autor perceber o abono federal e, ao mesmo tempo, a totalidade de seus vencimentos estaduais, porque viria êle a receber, no seu todo, proventos superiores aos percebidos, mensalmente, pelos professôres sujeitos exclusivamente ao regime estadual. Contra essa resolução insurgiu-se o autor, inùtilmente, na esfera administrativa. É certo, no entanto, que no regime político constitucional vigente, as leis da União e os seus efeitos não podem ser desprezados ou invalidados, direta ou oblìquamente, por leis ou atos estaduais.

Com a inicial, vieram os documentos de fls.

A Universidade de São Paulo declarou que subscrevia, antecipadamente, a contestação que a Fazenda do Estado houvesse por bem oferecer.

A Fazenda do Estado contestou, afirmando, em síntese, que o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias permitiu o retôrno aos cargos exercidos cumulativamente ao tem-

po da carta de 1937. Mas o fêz em caráter de readmissão. É solução já firmada por decisões do Tribunal de Justiça do Estado, e do Supremo Tribunal Federal. Tratando-se de readmissão, seus efeitos estão delimitados pelo que dispõe o art. 71 do Estatuto dos Funcionários Públicos. Ademais, constituindo norma de caráter excepcional, o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, há-de ser entendido de modo restrito. Quanto ao segundo pedido, era também de ser repelido, nos têrmos de parecer da Consultoria Jurídica da Universidade, integralmente transcrito na contestação.

O processo foi saneado a fls.

Em audiência as partes produziram as alegações que constam do têrmo e do memorial de fls., reiterando os argumentos já resumidos.

É o relatório.

Passo a decidir.

2. É indubitável que a reintegração e a readmissão não se confundem.

A reintegração, que decorre de decisão administrativa ou judiciária transitada em julgado, determina o ressarcimento das vantagens ligadas ao cargo. Pela readmissão o funcionário reingressa, pura e simplesmente, no serviço público, sem direito a ressarcimento de prejuízos (cf. Decreto-lei estadual n.º 12.279, de 1941, arts. 76 e 77; Lei federal n.º 1.711, de 1952, arts. 58 e 62).

A reintegração pressupõe a ilegitimidade do afastamento ou da extinção do cargo ou função. Ao contrário do que ocorre com a readmissão, a reintegração não implica em nova nomeação, e menos ainda em solução de continuidade na relação de emprêgo público. A reintegração não é mera faculdade, mas sim um dever da Administração pública (cf. Basavilbaso, *Derecho Administrativo*, vol. III, págs. 419 a 421, ns. 313-314).

É bem de ver, porém, que o legislador, e menos que todos o constituinte, não está impedido de criar figuras intermédias.

Ao fim e ao cabo, não vivemos naquele céu dos conceitos jurídicos, tão espirituosamente descrito por Ihering (*Serio e Faceto nella Giurisprudenza*, tradução La Vaggi, págs. 318 e segs.), no qual o atentado à pureza das figuras jurídicas constituía o mais grave dos delitos.

Mais de uma vez, em seus luminosos votos, o Ministro Orosimbo Nonato, a propósito dos arts. 24 e 30 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (cf. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 41, pág. 170) tem ensinado que entre a simples readmissão e a verdadeira reintegração pode ficar a situação intermédia: reintegração com um *minus*, reintegração sem um de seus efeitos (no caso, sem direito aos vencimentos anteriores).

Ora, o eminente José Duarte (*A Constituição Brasileira de* 1946, vol. III, págs. 495-499) tornou claro que o legislador constituinte pretendeu, com o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conferir ampla reparação, excluída apenas a percepção dos vencimentos anteriores, aos funcionários atingidos pelo Decreto-lei n.º 24, de 1937. Êste diploma, pondo fim às acumulações, não respeitou o direito de vitaliciedade de cargos obtidos por concurso e cujo exercício cumulativo se fundava em permissão constitucional expressa. Feriu direitos adquiridos que podiam e deviam ter sido resguardados, mesmo na vigência da Carta de 1937. Por isso, entendeu o constituinte de 1946 de restaurar os direitos dos funcionários que foram demitidos dos seus cargos vitalícios por fôrça das opções determinadas pelo Decreto-lei n.º 24, de 1937.

Em resumo: o legislador constituinte considerou ilegítimos os afastamentos obrigados pelo Decreto-lei n.º 24, de 1937, e deliberou restabelecer para os funcionários atingidos o direito vitalício de que haviam sido despojados.

Evidente, assim, o caráter de ressarcimento do retôrno prescrito pelo art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Reparação incompleta, não há dúvida, porque dela excluída a percepção dos vencimentos anteriores

a 18 de setembro de 1946. Mas sempre reparação.

Trata-se, portanto, de verdadeira reintegração, embora sem um de seus efeitos.

"O preceito reconhece o direito ao cargo, e direito que remonta à data em que fôra do mesmo afastado. Logo, se direito impostergável, cabem ao seu titular tôdas as vantagens que lhe são próprias, inerentes, vinculadas, pois que, do contrário, não seria uma reintegração, uma completa reparação, o reconhecimento de um direito, mas uma liberalidade, uma concessão, um benefício. Uma dessas vantagens, e por ser tão absoluto o princípio, se exclui, apenas, porque o preceito constitucional, êle próprio, a eliminou expressamente: a percepção dos vencimentos anteriores" (José Duarte, ob. e vol. vits., pág. 498).

Nem se censure o recurso ao elemento histórico. O que a doutrina recrimina é o abuso dos trabalhos preparatórios, na interpretação das leis. Guardadas as necessárias cautelas, o elemento histórico é mui legìtimamente empregado para, como diz Geny (*Methode D'Interpretation et Sources en Droit Privé Positif*, 2.ª ed., vol. I, págs. 287 e segs., ns. 103-105), arrancar ao texto legal o seu enigma, ou melhor, penetrar-lhe o sentido.

Nem se deve esquecer que as Constituições, longe de merecerem um tratamento estritamente técnico, devem ser interpretadas liberalmente, e suas expressões esclarecidas *by studying the facts of contemporary history and the purpose sought, to be accomplished, and the benefit to be secured, or the evil to be remedied, by the provision in question* (Black, *Handbook of American Constitutional Law*, 3.ª ed., págs. 75-77, ns. 47-49).

No que toca à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é preciso considerar que a decisão invocada pela ré (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 14/103), versa caso em que o funcionário pleiteava efeitos bem diversos dos que pede o autor, nesta ação. Trata-se, ademais, de decisão tomada por simples maioria de votos, parte dos quais se deteve no exame de matéria preliminar, e que, em embargos, foi confirmada exclusivamente por fôrça do art. 838, § 1.º, do Código de Processo Civil, pôsto que ocorreu empate na votação (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 18/106).

Há mais, porém. Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal firmou de maneira definitiva o entendimento de que o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não tendo feito mais que restaurar os direitos préexistentes dos funcionários demitidos por efeito da desacumulação ordenada em 1937, implicava em verdadeira reintegração dêsses servidores.

Tal jurisprudência se formou a propósito do cálculo dos proventos da disponibilidade assegurada pelo mesmo art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Havia a Presidência da República, adotando parecer do DASP (*Revista de Direito Administrativo*, vols. 12/383 e 14/419), mandado que os proventos da disponibilidade fôssem calculados na proporção do tempo de serviço como, aliás, determinava o art. 194 do Decreto-lei n.º 1.713, de 1939, computado o que mediara entre a exoneração ou demissão e o dia 18 de setembro de 1946. O que já implicava, não obstante os protestos em contrário da Administração, na admissão do caráter reparatório do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Mas o Supremo Tribunal Federal foi além, decidindo que a disponibilidade assegurada no mencionado artigo era com vencimentos integrais, pôsto que ali se cuidava de restaurar direitos preexistentes (cf. *Revista de Direito Administrativo*, vols. 44/258, 42/168 e 35/141).

Não se pode negar ao autor, portanto, o direito de ver contado, para efeito de cálculo dos proventos de sua aposentadoria, e demais vantagens inerentes ao seu cargo de catedrático de História do Direito Nacional, o tempo em que dêle estêve afastado, por desacumulação forçada.

3. Passemos às deduções de vencimentos que o autor vem sofrendo, por parte do Estado, em razão do abono provisório que lhe vem pagando a União.

O Decreto-lei estadual n.º 17.118, de 1947 (art. 7.º) dispôs: "Aos professôres catedráticos da Faculdade de Direito transferida pelo Govêrno da União ao de São Paulo, fica assegurada a diferença de vencimentos entre os que percebem ou venham a perceber os professôres catedráticos estaduais da Universidade e os que, por lei federal, couberem ou venham a caber em geral aos referidos professôres".

Tira-se do texto legal simplesmente que aos professôres catedráticos, estipendiados pela União por fôrça do art. 2.º, *b*, do Decreto federal n.º 24.102, de 1934, era garantido o direito de receber do Estado a diferença entre os seus vencimentos, e os dos professôres catedráticos estaduais.

A Universidade, porém, foi mais longe, e, não sem algum esfôrço, extraiu daquele diploma legal o princípio da equiparação recíproca entre os vencimentos de professôres estaduais e federais, da Faculdade de Direito.

Contudo, ainda que se admita a interpretação construtiva levada a têrmo pelos dignos consultores da Universidade, parece-me indubitável que a mesma não pode conduzir à redução de vencimentos de que se queixa o autor.

O abono especial temporário, consoante os têrmos incisivos da Lei federal n.º 2.412, de 1955 (art. 6.º), "não será, em caso algum nem para qualquer efeito, incorporado ao vencimento, remuneração, salário ou retribuição do servidor, nem ao provento do inativo ou pensionista, não sendo ainda computado na concessão de qualquer vantagem salvo para o cálculo de serviço extraordinário".

Não há interpretação finalística que logre cancelar mandamento assim terminante.

Note-se que o Decreto-lei estadual n.º 17.118, de 1947, se referiu a diferença de "vencimentos". Não se valeu de expressões mais amplas, como "vantagens pecuniárias" ou "estipêndio", que permitissem a inclusão do abono especial temporário, para o cálculo da diferença.

No Direito Administrativo, assim da União (Lei federal n.º 1.711, de 1952, art. 119) como do estado (Decreto-lei estadual n.º 12.273, de 1941, art. 106), vencimento é a retribuição pelo efetivo exercício do cargo, "correspondente ao padrão fixado em lei".

Parece evidente, assim, que a diferença de vencimentos há de ser computada com base nos padrões fixados em lei.

O mesmo se há de dizer quanto aos proventos do inativo, fixados sempre em função dos vencimentos.

Nem cabe ao Estado-membro derrogar normas de Direito Administrativo federal. É a União que há-de dizer, quanto aos seus funcionários, o que é, e o que não é vencimento ou provento.

Referindo-se aos vencimentos que, por lei federal, caibam aos professôres pagos pela União, a lei estadual fêz seus, conceitos do Direito Administrativo federal. Que, aliás, como se disse acima, não discrepam dos que vigoram no âmbito estadual.

É assim de todo indefensável a dedução que vem sofrendo o autor.

Isto pôsto: julgo procedente a ação, em parte, para o fim de: *a*) declarar que cabe ao autor o direito de ver contado para efeito de cálculo dos proventos de sua aposentadoria e demais vantagens decorrentes do seu cargo de catedrático de História do Direito Nacional, com a única exceção dos vencimentos anteriores à data da promulgação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o tempo em que dêle estêve afastado por desacumulação forçada; *b*) condenar a ré a pagar a diferença dos proventos, resultante da inclusão do período de desacumulação forçada e demais vantagens, conforme se apurar em execução; *c*) declarar que da diferença de vencimentos paga ao autor, nos têrmos do Decreto-lei estadual n.º 17.118, de 1947, não deve ser deduzida a importância recebida como abono especial temporário, em razão da Lei federal n.º

2.412, de 1955; *d*) condenar a ré a restituir as deduções já operadas, e a se abster delas de futuro; *e*) condenar a ré a pagar os juros da mora, calculados na forma do Decreto n.º 22.785, de 1933.

Honorários de advogado não são devidos, por não se ter configurado nenhuma das hipóteses do art. 64 do Código de Processo Civil. Apenas nessa parte fica vencido o autor.

Recorro de ofício.

Custas em proporção.

São Paulo, 25 de outubro de 1957. — *Dinio de Santis Garcia.*