DESEMBARGADOR — EQUIPARAÇÃO DE SEUS VENCIMENTOS AOS DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO

— Interpretação do art. 124, n.º VI, da Constituição.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Estado de São Paulo *versus* Desembargador Herotides da Silva Lima e outros
Apelação cível n.º 86.813 — Relator: Sr. Desembargador
SÍLVIO BARBOSA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 86.813, da comarca de São Paulo, em que são apelantes o Juízo *ex officio* e a Fazenda do Estado, e apelados os des. Herotides da Silva Lima, Alcides de Almeida Ferrari, Márcio Pereira Munhós, José Augusto de Lima, Sebastião de Vasconcelos Leme, Trasíbulo Pinheiro de Albuquerque, Juárez Matos Barreto Bezerra de Menezes, Otávio Guilherme Lacorte, Vasco Conceição e Augusto Néri: Acordam, em Sexta Câmara Civil do Tribunal de Justiça, adotado como integrante dêste, o relatório de fls., por votação unânime, dar provimento em parte, aos recursos para reduzir a verba de honorários de advogado a 10% sôbre o *quantum* da condenação a ser apurado em execução, mantida quanto ao mais, a sentença recorrida, por conforme às provas dos autos, à lei e ao Direito aplicáveis à espécie.

Custas na forma da lei.

Por se sentirem lesados em seus direitos, com ofensa ao preceito constitucional que lhes assegura a igualdade de seus proventos aos dos secretários de Estado, os autores vieram a Juízo pleitear, em defesa de seus postergados direitos, o reconhecimento do que lhes é devido e foi sonegado pelo Poder público.

Afirmaram os postulantes, e bem, não ser esta a primeira vez que se atenta contra a equiparação decorrente do mandamento constitucional. Em oportunidades outras, êsses atentados se fizeram sentir obrigando, os interessados a recorrer ao Judiciário para fazerem valer os seus direitos.

Recordam-se, a propósito, as ações ajuizadas pelos des. Diógenes Pereira do Vale, Vicente Mamede de Freitas, pelas viúvas e os sucessores dos Des. Teodomiro de Toledo Piza e Aquiles de Oliveira Ribeiro. Em tôdas essas demandas, cujas decisões se acham publicadas na *Revista dos Tribunais*, vols. 168/299, 171/177 e 174/743, defendeu-se o princípio da isonomia constitucional que a Fazenda do Estado timbrava em não reconhecer sob o fundamento de não ser devido aos desembargadores a verba por ela destinada aos Secretários de Estado a título de "representação". Sustentava, então, a Fazenda do Estado, para esquivar-se ao cumprimento do imperativo constitucional, que a verba de representação não fazia parte do subsídio a que tinha direito o secretário de Estado, nem era pelo mesmo percebida, mas, sim, pelo seu Gabinete, para ocorrer às despesas que a sua denominação indicava, diferençando-se ainda do subsídio, porque êste era pago por fôlha, ao passo que aquela verba constituía objeto de processo à parte. Es-

sas evasivas, contudo, não conseguiram convencer aos julgadores, tanto da primeira como da superior instância, da razão da Fazenda. Ficou ela vencida em tôdas as demandas que lhe foram intentadas, consoante se verifica pelos julgados acima referidos, não só pela improcedência de suas argüições como pelo reconhecimento de seu proceder culposo, que a sujeitou ao pagamento dos honorários de advogado dos demandistas.

Por fôrça das ações intentadas, e já porque estava em vigor a nova Constituição federal de 1946, a Fazenda do Estado capitulou. E rendeu-se, declarou o eminente des. Carneiro de Lacerda em seu brilhante voto proferido por ocasião do julgamento do recurso referente à ação intentada pelo des. Diógenes Pereira do Vale, "com nobre espontaneidade, com a confissão clara, explícita, inequívoca da sua sem-razão no litígio".

E isto porque, por essa época, assumindo a Interventoria do Estado o atual embaixador Macedo Soares, fêz êle expedir o Decreto n.º 16.967, de 24 de fevereiro de 1947, que não só reconheceu o direito dos desembargadores à percepção da quantia destinada aos secretários de Estado a título de representação, como ainda autorizou o Govêrno a proceder à verificação da diferença dos atrasados para o reembôlso aos interessados com direito a essa diferença, a partir da data da Constituição de 1934. Face a êsse diploma, já não era mais admissível a mantença da sofística interpretação dada pela Fazenda do Estado ao texto constitucional, pela qual subtraía aos magistrados, a pretexto de se tratar de verba de representação, o direito de terem os seus vencimentos em igualdade de condições aos dos secretários de Estado. As causas tiveram, assim, o seu desfêcho natural com o acolhimento integral das pretensões dos interessados, menos em relação às parcelas prescritas.

Cessada a desigualdade, em conseqüência dos julgados e do decreto em referência, de 1948 em diante, começaram a surgir nas leis orçamentárias as dotações com a denominação de "diligências administrativas" consignadas às secretarias de Estado. Pela sua continuidade de ano para ano, a uniformidade na fixação das verbas e a ausência de justificativa, além de outros indícios, tudo isso despertou a atenção dos magistrados e fêz com que os mesmos, procedidas as necessárias averiguações, chegassem à conclusão de que aquelas dotações nada mais eram senão a própria verba de representação, dissimulada com novas denominações para contornar o princípio da isonomia constitucional, causando-lhes prejuízos. Daí a razão de moverem esta ação.

E o fizeram com êxito, obtendo ganho de causa pela sentença recorrida.

Merece subsistir a decisão, com restrição apenas quanto à verba de honorários de advogado, a qual não obstante devida, impõe-se seja reduzida às justas proporções.

A sentença acolheu com acêrto as pretensões dos recorridos. É irrecusável, ante o disposto no art. 124, n.º VI, da Constituição federal o direito dos desembargadores de terem os seus vencimentos nunca inferiores à quantia que, a qualquer título, recebem os secretários de Estado. Assinale-se que os têrmos do texto da Constituição vigente são mais incisivos que os da Constutuição precedente. Em substituição ao verbo "percebem" usado nesta, aquela empregou o verbo "recebem", de significado mais preciso, havendo ainda o acréscimo da expressão "a qualquer título", que a outra não continha. Com essas alterações, afastou-se por completo qualquer mal-entendido que pudesse ocorrer na interpretação do texto constitucional em detrimento aos interêsses dos magistrados, como sucedeu na vigência da Constituição anterior, quando se pretendeu em alguns Estados da União, com as verbas de condução e gasolina, e em nosso Estado, com a de representação contornar a regra da equiparação, sob o fundamento de que

tais verbas não integravam os subsídios dos secretários de Estado e, portanto, não podiam ser levadas em conta para a fixação dos vencimentos dos magistrados. Em nosso Estado, corrigiu-se o êrro através das ações intentadas pelos interessados e do decreto referido. E a solução seria definitiva se não surgisse esta nova modalidade para lesar os magistrados em seus direitos. Trata-se da questionada verba "diligências administrativas", de conceituação indefinida e dúbia. A Contadoria Central do Estado, órgão técnico e competente para classificar as verbas do Orçamento, definiu-a como "despesas de natureza reservada a serem efetuadas sòmente com a autorização do secretário de Estado e prestação de contas por êste, com comprovantes, ao governador do Estado". No entanto, o egrégio Tribunal de Contas, com a sua autoridade de órgão fiscalizador das finanças do Estado, em reiteradas decisões, julgou as contas prestadas pelos secretários e seus auxiliares diretos, independente de comprovantes, a não serem simples "vistos" daqueles em declarações dos últimos, reconhecendo em seus julgamentos que a aludida verba "tem denominação imprópria, porque, na verdade, não representa senão uma forma indireta de melhor remunerar os secretários da Administração pública no Estado".

Assim se pronunciou o eminente Ministro Rodrigues Alves, no julgamento do feito em que era interessado César Dias Batista, sendo acompanhado por seus ilustres pares, entre os quais o Sr. Ministro Fernando Mendes, que se expressou nos seguintes têrmos: "acho que sendo como é — ainda que camuflada — verba de representação, independe de comprovação".

No julgamento do processo em que era interessado o Dr. José Alves da Cunha Lima, de que foi relator o Sr. Ministro Cardoso de Melo, houve idêntico pronunciamento, tendo o Sr. Ministro Genésio de Moura, após referir-se aos julgados anteriores relativos à verba de representação, se manifestado, a propósito de verba "diligências administrativas", com estas declarações: "Agora aparece aqui esta discussão mais pormenorizada sôbre a verba que nos surge sob a rubrica "diligências administrativas". Numa das últimas sessões, êste assunto foi aqui discutido muito pormenorizadamente, e o próprio Sr. Ministro Rodrigues Alves concordou em que ali se tratava de fato de verba de representação. E é por êste motivo que, coerente com o ponto de vista antigo do Tribunal, dei o meu voto, julgando que era verba de representação e que, portanto, se tratava de importância manifestamente incorporada aos proventos pessoais do Secretário, com o que pensei estar inteiramente de acôrdo com a jurisprudência firmada em 1947. A única dúvida que o Sr. Ministro Rodrigues Alves tinha era da denominação oficial da verba, denominação essa que não estava de acôrdo com a realidade. Pessoalmente, eu não creio que os secretários de Estado tenham necessidade de, regularmente, todos os meses, praticar diligências administrativas, sempre por essa mesma importância de Cr$ 10.000,00; creio que os secretários de Estado farão, ou dirigirão mais de uma diligência administrativa, podendo até consumir importância maior, mas o que não posso crer é que tenham, todos os meses, regularmente, matemàticamente de gastar essa importância de Cr$ 10.000,00. É sinal evidente de que essa verba é recebida pelo titular da Pasta para despesas de representação. E tanto é assim que, num ou noutro caso — também tenho processo da mesma natureza — vem o secretário, ou seu oficial de gabinete, e alega que as diligências administrativas consistiram em viagens do titular. Ora, viagens do secretário em serviço da Pasta é, evidentemente, trabalho de representação, que deverá sempre ser pago pela verba própria; mas, se essa verba vem sob a rubrica "diligências administrativas", parece-me que é, vamos empregar uma expressão, creio que

um pouco infeliz, mas exata — é uma máscara de diligência administrativa, sendo, na realidade, verba de representação. Seja como fôr, tenho a impressão nítida de que essas importâncias são recebidas a título de proventos pessoais dos secretários. Por êsses motivos, é que dei quitação e que agora acompanho o Sr. Ministro Relator pela quitação".

O Sr. Ministro Rodrigues Alves, embora negasse a quitação por falta de comprovantes, não deixou de mostrar-se "absolutamente convencido", como o Tribunal está, de que essa verba de diligências administrativas não se aplica, de fato, a êsse fim, que não serve à prática de qualquer diligência, que "redunda", enfim, em benefício pessoal dos secretários de Estado, que é uma forma indireta de aumentar os subsídios dêsses titulares". E acrescenta, mais adiante, em seu voto: "Nunca se viu, um secretário em pessoa, ou o seu gabinete, tomar providências administrativas para conhecimento desta ou daquela irregularidade, para a elucidação dêste ou daquele fato. Assim sendo, o simples fato de figurar no orçamento como diligências administrativas, mas atribuídas ao gabinete, dando ao titular o direito de recebê-la, já denuncia que a verba está camuflada, que tem outro fim. Aliás, todos êsses fatos demonstram essa verdade. A simples circunstância da verba ser empenhada em duodécimos, para ser entregue aos secretários, a simples circunstância de ser transferida de um secretário para outro (ter a mesma importância para tôdas as secretarias, aparteia o Sr. Ministro Cardoso de Melo), e mais ainda que as únicas referências existentes quanto à verba de diligências administrativas demonstram que elas se enquadram na verba de representação, vem provar, à evidência, aquêle fato. As viagens, excursões, estadas, serviços fora do Estado sempre foram considerados como despesas que correm pela verba de representação".

Em outros julgamentos que se seguiram, houve idêntico pronunciamento por parte dos Srs. Ministros do Tribunal de Contas, sendo aprovadas as contas dos interessados, consistentes em declarações do recebimento da verba pelos próprios secretários, ou por seus auxiliares com "visto" daqueles. Reconhecia-se, portanto, que a verba "diligências administrativas" era verba de "representação" e, como tal, independia de comprovantes para a sua aprovação.

Alterou-se, porém, essa jurisprudência em virtude dos embargos opostos ao julgado em que era interessado César Dias Batista, oficial de gabinete do secretário da Fazenda. Recebidos êsses embargos pelo voto de desempate do Sr. Presidente daquele colendo Tribunal, o acórdão foi cassado, concedendo-se ao interessado o prazo de 30 dias para a a apresentação de comprovantes.

Posteriomente, já em curso essa demanda, foi prolatado o acórdão de fls., em que se faz alusão a esta ação e aos nomes de seus autores, bem como aos comentários da imprensa a respeito do assunto. Nesse julgado, afirmou-se que sempre foi exigida a prestação de contas pelos adiantamentos da verba de "diligências administrativas", e que esta verba não é nem nunca foi verba de representação. Contrariava-se, por essa forma, pelo reflexo da ação ajuizada, o que antes sempre foi havido como certo, ou seja, a equivalência das duas verbas.

A despeito, no entanto, do que foi declarado nesse acórdão, as contas dos interessados continuaram a ser prestadas como anteriormente, ou seja, mediante simples declarações do recebimento da verba, visadas pelos Secretários quando efetuadas por intermédio de seus auxiliares, conforme demonstram os documentos de fls. E foram aprovadas e quitadas.

Essas prestações de contas comprovam o recebimento da verba, e isto é o essencial, pouco importando a denominação que lhe foi dada, desde que destinada aos Secretários de Estado, e utilizada em proveito pessoal.

Para elidir êsse entendimento a Fazenda do Estado sustenta que se impõe a distinção das duas verbas: a de representação e a de diligências administrativas, por se apresentarem em separado no Orçamento, incluída a primeira sob o título "pessoal" e a segunda colocada na parte referente a "material e serviço" (despesas diversas). E então argumenta: "Tratando-se de verbas distintas, não era lícito aos secretários de Estado usar da segunda em seus atos puramente de representação, importando o fato em crime de responsabilidade, porque a Constituição proíbe o estôrno de verbas e quem o pratica está sujeito a sanção penal". Com êsse raciocínio estabelece o seguinte dilema: "Ou a verba de "diligências administrativas" teve aplicação regular, normal, legal, dentro de sua destinação própria, e dela nenhum proveito tiraram os secretários de Estado; ou, então, ter-se-ia verificado precisamente o contrário, o que importa em reconhecer que de forma irregular, manifestamente ilegal e até mesmo criminosa, a referida verba se teria incorporado aos proventos pessoais daqueles titulares. Em qualquer hipótese, a primeira por negada pelos autores, e a segunda por ilícita, ou criminosa, incabível a pretensão àquela verba".

Patente a improcedência da argumentação, aliás bem retorquida pela sentença recorrida, que desfez o raciocínio com a demonstração de fundar-se em premissas e conclusões inexatas.

Com efeito a discriminação das duas verbas no orçamento não induz às ilações estabelecidas no dilema. Não há que cogitar-se de estôrno, ou de mau emprêgo de verba. A dotação orçamentária, no que respeita às "diligências administrativas", foi consignada ao "gabinete do secretário", numa evidente demonstração de destinar-se a seus titulares para ocorrer às despesas com diligências ou eventuais serviços por êles realizados em razão do cargo. Trata-se de uma vantagem pessoal e, se assim não fôsse, a dotação seria consignada às diretorias-gerais das secretarias, sem aquêle caráter. Observou isso o egrégio Tribunal de Contas quando, referindo-se à questão, recomendou: "que se poderia, realmente, cortar tôda a enorme divergência no assunto, uma vez que se classificasse no próxmio Orçamento a verba de "Diligências Administrativas", nas diretorias-gerais das secretarias, ao invés de nos gabinetes dos secretários, como se tem classificado" (fls.).

A classificação, porém, está certa, porquanto, segundo evidenciado nos autos através das provas produzidas, a verba em questão foi instituída precisamente para melhorar os subsídios dos secretários de Estado sem acarretar maiores despesas ao Govêrno se tivesse, paralelamente, de conceder aos magistrados aumento de vencimentos. Subterfúgio ou expediente de que se valeu o Govêrno e não um desvio ou estôrno de verba. A destinação da verba aos secretários foi confessada por um parlamentar e ex-titular (fls.), sendo que outro ex-titular declarou: "que havia uma verba denominada "diligências administrativas", destinada pessoalmente aos secretários, verba essa que, levantada pela tesouraria, era entregue ao secretário". E mais adiante esclareceu: "que, na realidade, a posse do dinheiro era do secretário, não ficando, assim, depositada em dependência nenhuma da secretaria" (fls.). O caráter pessoal dessa verba ficou bem evidenciado nos depoimentos das testemunhas ouvidas.

Não houve aplicação irregular, ou ilegal da verba, nem o seu emprêgo ilícito ou criminoso. O seu uso não estava sujeito a limitações, podendo os que a receberam dela dispor livremente, obrigados apenas às declarações do recebimento, pelas quais obtiveram quitação do órgão competente para dá-la, o que não sucederia se fôsse para proveito ilícito, ou por destinação imprópria.

Inegável, portanto, que, embora aparentemente distintas, as duas verbas, a de representação e a de diligências ad-

ministrativas, no fundo exprimem a mesma finalidade, qual a de melhorar os subsídios dos secretários de Estado, não passando a última de uma denominação "pro forma", que oculta o seu verdadeiro desígnio. Essa intenção de melhorar a remuneração dos secretários de Estado transparece nos indícios apontados pelos autores nesta demanda e que se baseiam no fato de terem aquêles titulares os seus subsídios inferiores aos dos vencimentos de seus imediatos e subalternos, aos do prefeito da Capital, em posição hierárquica inferior à dêles, indícios êstes que aliados a outros para evidenciar a simulação, autorizam a conclusão da identidade de propósito das duas verbas, proporcionando aos secretários de Estado vantagens pecuniárias sonegadas aos magistrados, com ofensa ao princípio da igualdade constitucional.

A ação tem inteira procedência, consoante foi julgado pela sentença recorrida, cabendo à Fazenda do Estado efetuar os pagamentos reclamados pelos autores nestes autos, inclusive os honorários de advogado, que são cabíveis, com a redução, porém, a 10% sôbre o *quantum* da condenação, a ser apurado em execução, como de início foi declarado.

São Paulo, 22 de agôsto de 1958. — *Euler Bueno*, Presidente com voto. — *Sílvio Barbosa*, Relator. — *Samuel Francisco Mourão*.