FUNCIONARIO PÚBLICO — ADVOGADO — EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS

— Não havendo identidade de funções não cabe a equiparação de vencimentos.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Fábio Monteiro de Barros e outros *versus* Estado de São Paulo
Recurso extraordinário n.º 53.164 — Relator: Sr. Ministro Vítor Nunes Leal

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer do recurso e negar-lhe provimento.

Brasília, 6 de dezembro de 1965. — *Cândido Mota Filho*, Presidente. — *Vítor Nunes Leal*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Advogados do Estado de São Paulo, servidores do Poder Executivo, propuseram esta ação para terem seus vencimentos equiparados aos dos Assistentes Técnicos Jurídicos da Assembléia Legislativa.

Fundaram-se no art. 25 das Disposições Transitórias da Constituição estadual, que assim dispõe:

"A lei organizará em uma só carreira os advogados patronos, os consultores jurídicos, os assistentes técnicos jurídicos, os procuradores fiscais, os subprocuradores fiscais, os subprocuradores fiscais auxiliares, e os procuradores, escalonando-os em classe, respectivamente, com vencimentos iguais ao limite da remuneração que a legislação vigente atribui aos últimos, extinto o regime de remuneração variável."

A seu ver, êsse dispositivo se aplica aos serviços jurídicos tanto do Executivo como do Legislativo, sendo mera resultante do princípio da igualdade, inscrito na Constituição federal (art. 141, § 1°).

O Estado, aliás, estaria obrigado por transação, com fôrça de coisa julgada (Código Civil, art. 1.030), porque, em demanda anterior, houve acôrdo, pelo qual os Assistentes Jurídicos da Assembléia ficaram equiparados ao pessoal do serviço jurídico do Executivo. Depois, aumentados os vencimentos dos da Assembléia, negou-se a reciprocidade da equiparação.

A sentença desfavorável aos autores (f. 202) foi confirmada pela 2ª Câmara Civil do Tribunal de Alçada (f. 266), que assim fundamentou sua decisão, nos lances mais expressivos:

"... não é possível admitir-se que o legislador constituinte tenha querido, no art. 25 das Disposições Transitórias, englobar numa única carreira servidores do Poder Executivo e da Secretaria da Assembléia Legislativa.

Afinal, foi êste mesmo legislador quem estatuiu caber com exclusividade à Assembléia organizar a sua Secretaria, nomeando os respectivos funcionários e fixando-lhes atribuições e vencimentos (art. 21, *a*) ao mesmo tempo em que declarou competir ao Governador prover os cargos civis e militares, ressalvadas as restrições expressas na Constituição (art. 43, *a*). Antes, no art. 2° e seu § 2°, já se dispusera ser vedado aos podêres do Estado, independentes e harmônicos entre si, delegar as próprias atribuições.

As carreiras jurídicas que o art. 25 das Disposições Transitórias resolveu unificar foram apenas aquelas à época existentes nos quadros do Executivo." (...)

"A prova de que os Assistentes Técnicos Jurídicos da Assembléia não estão englobados na carreira de Advogado do Estado encontra-se no fato de jamais ter se cogitado da promoção de alguns dêles para vagas existentes nas classes superiores do Departamento Jurídico, ou vice-versa." (...)

"Admitido que a carreira de Advogado compreendesse os Assistentes Técnicos, a Assembléia, ao fixar em bases maiores os vencimentos dêstes últimos, estaria legislando também em favor dos Advogados lotados no Departamento Jurídico, ao arrepio da norma constitucional que reserva ao Executivo a iniciativa das leis de aumento dos vencimentos do funcionalismo."

Também disse o Tribunal que não havia identidade de atribuições entre os serviços jurídicos do Executivo e da Assembléia. É o que se lê no segundo acórdão, que repeliu os embargos declaratórios dos autores (f. 275):

"Não ocorre a omissão que os embargantes entrevêem no acórdão. Afinal, a turma julgadora, negando provimento ao apêlo, confirmou a decisão de primeiro grau e esta, expressamente, rejeitou a aplicabilidade, ao caso, do princípio da isonomia, ao afirmar que tal princípio não po-

deria ser entendido e aplicado de maneira conflitante com outras normas da mesma Constituição que consagram a separação e a harmonia dos podêres (f. 206).

Se o acórdão não voltou mais demoradamente ao assunto, foi porque à turma julgadora pareceu desnecessário. O argumento que se procurava extrair do artigo 141, § 1º, da Constituição federal sòmente teria cabida na espécie, se se entendesse aplicável aos Assistentes Jurídicos da Assembléia o art. 25 do A.D.C.T. da Lei Maior paulista.

Ao contrário, sustentou o v. acórdão que na carreira de Advogado do Estado não se poderia incluir aquêles servidores do Poder Legislativo. Sendo diversa a natureza das atribuições que uns e outros desempenham, impossível falar-se em isonomia, já que nenhuma inconstitucionalidade existe no fato de podêres distintos fixarem em bases díspares os vencimentos de funcionários que prestam serviços diferentes.

A igualdade de tratamento pressupõe identidade de situação funcional, que na espécie inocorre.

Por êsses motivos, rejeitam-se os embargos."

Quanto aos efeitos da alegada transação, disse o primeiro acórdão:

"Alega-se que em processo anterior a Fazenda já teria reconhecido a validade da tese dos apelantes ao transacionar um acôrdo com Assistentes Técnicos Jurídicos da Assembléia que reclamavam lhes fôssem estendidas as vantagens do art. 25 do A.D.C.T.

Mas o que aconteceu, na verdade, foi coisa diversa. A Mesa da Assembléia Legislativa havia, por ato seu, estendido àqueles servidores o direito às mesmas vantagens pecuniárias concedidas pelo Estado a seus Advogados. Assim agira no exercício soberano duma prerrogativa que o art. 21, *a*, da Constituição, lhe outorgava. Foi em virtude do ato da Mesa e não por fôrça do que dispõe o art. 25 das Disposições Transitórias que os servidores da Assembléia passaram a fazer jus às vantagens que em juízo vieram reclamar. Aliás, tal fato fica bem explicado no parecer que a respeito do assunto emitiu o ilustre jurista Dr. Marrey Júnior, à época Secretário da Justiça, ao justificar a conveniência da transação pela qual se pôs têrmo à demanda (f. 86-87).

Tal transação, como o douto patrono da apelada em contra-razões longamente expõe, não pode ser apresentada como prova do reconhecimento, por parte da Fazenda, dos direitos agora reclamados pelos apelantes."

Ademais, como o eminente Professor Francisco Campos em seu parecer, juntado pelos recorrentes acabou reconhecendo, é da lei que "a transação não aproveita nem prejudica senão aos que nela intervieram, ainda que diga respeito a coisa indivisível" (art. 1.031 do Código Civil).

De qualquer forma, pois, não teria o alcance pretendido pelos recorrentes.

Por êsses motivos, nega-se provimento ao apêlo."

Recorreram os autores, extraordinàriamente, pelas letras *a* e *d* (f. 277, 295). Alegam violação, não só do art. 25 do A.D.C.T. de São Paulo, como do art. 141, § 1º, da Constituição federal e do art. 1.030 do Código Civil. Apontam como divergentes julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo (*Revista de Direito Administrativo*, 21/107), do Tribunal Federal de Recursos (*Revista de Direito Administrativo*, 22/111, *Revista Forense*, 160/170) e do Supremo Tribunal (recurso extraordinário 36.616, *Revista de Direito Administrativo*, 57/187). Referências contidas neste último em um dos acórdãos anteriores conduzem a outras decisões do Supremo Tribunal: recurso extraordinário 15.317, AR 105, AR 153, 8.190, apelação cível 9.006, recurso extraordinário 17.777, *Revista de Direito Administrativo*, 24/99, recurso extraordinário 26.463 (1954).

Os recorrentes reforçam seu arrazoado com um parecer do Prof. Francisco Campos (f. 244), oferecido à Justiça local, do qual extraio êstes lances:

"O art. 25 do A.D.C.T., do Estado de São Paulo, unificou em uma só carreira os cargos de advogados, assistentes técnicos e procuradores estaduais. Como não discriminou entre os assistentes técnicos, advogados, procuradores e consultores com exercício junto ao Poder Executivo e os em exercício junto à Assembléia Legislativa, não pode haver dúvida que se referia a todos os profissionais que prestassem assistência jurídica ao Estado, seja no Departamento Executivo, seja no Departamento Legislativo do Govêrno. Uns e outros, em última análise, prestam serviços ao Estado." (...)

"... iniciativa reservada ao Poder Executivo de propor o aumento de vencimentos dos funcionários administrativos não tem qualquer relação essencial com o princípio de independência dos podêres. É, antes, uma evidente restrição à natural competência do Poder Legislativo a que, por motivos óbvios, não de princípio, mas de mera conveniência, a Constituição entendeu de criar a mencionada restrição." (...)

"Se, na aplicação do princípio da independência dos podêres, a Constituição pode restringir a competência natural do Poder Legislativo, subtraindo à sua iniciativa determinados projetos de lei, poderá, igualmente, excetuar da iniciativa do Poder Executivo projetos de lei de aumento de vencimentos, fazendo resultar êsse aumento para os funcionários administrativos do aumento concedido pela Assembléia a funcionários da sua Secretaria, uns aos outros equiparados por dispositivos de natureza constitucional. Da equiparação constitucional dêsses funcionários, pertencentes a dois departamentos distintos do Govêrno, é que resulta a extensão do aumento concedido a uns aos vencimentos que percebem os outros."

"O princípio da separação ou da independência dos podêres não é suscetível de aplicação rigorosa ou estrita." (...)

"Ora, a faculdade exclusiva conferida pela Constituição federal ao Poder Executivo, de tomar a iniciativa de certos projetos de lei, não é inerente ao princípio da independência dos podêres. É, ao contrário, uma limitação a êste princípio, pois estabelece uma restrição ao Poder Legislativo cuja competência, por fôrça do princípio da separação dos podêres, deveria abranger, de maneira total e indiscriminada, tôda a iniciativa em matéria de legislação."

"Ao prescrever, portanto, o art. 25 das Disposições Transitórias da Constituição de São Paulo, com as inevitáveis conseqüências que lhe são inerentes, e tão precisamente salientadas na respeitável sentença apelada, o poder Constituinte estadual não violou o princípio federal de independência dos podêres, que lhe era obrigatório observar.

Limitou-se a fazer uma exceção a dispositivo de caráter puramente pragmático, prescrito não só na Constituição federal, como na Constituição de São Paulo." (...)

"... à Constituição é lícito equiparar vencimentos de funcionários que exerçam idênticas atribuições, embora em distintos departamentos do Govêrno."

A Constituição de São Paulo contém, além do art. 25 do A.D.C.T., duas outras equiparações.

São as do art. 61, que equipara os vencimentos dos membros do Ministério Público de primeira instância aos dos juízes das respectivas entrâncias, e o art. 7º, o qual dispõe que a carreira de redator, no funcionalismo público, não terá padrões inferiores aos que atualmente vigoram para os revisores de debates da Assembléia." (...)

"O princípio da igualdade obriga a todos os podêres, pois constitui não só a mais importante garantia constitucional, como, também, a medida que se impõe às demais garantias."

Quanto à alegada transação, sustenta o parecer que ela não vale como coisa jul-

gada, mas como procedente em favor dos autores (f. 256). Os recorrentes vão além, sustentando (f. 278):

"A eficácia imperativa da transação, que deriva simplesmente de sua natureza de ato de autoridade, de ato de Estado, se estende também a terceiros, ou atua com relação a todos." (...)

"Logo, não se pode negar, em absoluto, aos autores, ora recorrentes, o direito de opor à Fazenda do Estado a coisa julgada no sentido da tese de que o invocado art. 25 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado abarca indistintamente todos os cargos jurídicos, independentemente da entidade oficial em que sirvam, e impõe, por via de conseqüência, a uniformização dos respectivos proventos."

Quanto aos acórdãos divergentes, insistem particularmente naqueles em que o Supremo Tribunal afirmou a equiparação dos vencimentos dos funcionários de sua secretaria aos dos da secretaria da Câmara dos Deputados e do Senado.

Pela existência do dissídio é que foi admitido o recurso (f. 292).

"... enquanto o v. acórdão recorrido se atém ao princípio de que a isonomia sòmente se verifica ante a demonstração da perfeita igualdade jurídica, com pressupostos de fato idênticos e em tudo e por tudo equivalentes, os v. julgados indicados pelos recorrentes, observando um critério menos rígido, admitem a assemelhação de vencimentos de cargos a outros de igual categoria, inclusive subordinados a podêres diferentes, sem a exigência da identidade dos pressupostos de fato e por via de simples aproximação ou semelhança."

Os recorrentes salientam a grave injustiça de que estão sendo vítimas, com exíguos vencimentos, que nenhum critério de eqüidade pode sustentar.

Além do memorial de seu ilustre advogado, recebi subsídios de alguns interessados na causa. Um dêles mostra que em 1935, um Advogado-Chefe ganhava tanto quanto um Juiz da 4ª Entrância ..... (Cr$ 4.000) e a diferença entre êles é hoje de Cr$ 136.000 para Cr$ 272.000. Do mesmo modo, um Advogado Adjunto ganhava, em 1935, Cr$ 3.000, tanto quanto um Juiz de 3ª Entrância, mas êste passou a Cr$ 250.000 e aquêle ficou em .... Cr$ 127.000.

Eis outro confronto, que me foi enviado:

"Pela Lei nº 8.553, de 30-12-64, muito recente, portanto, o Govêrno do Estado reajustou os vencimentos da Magistratura e do Ministério Público, fixando os vencimentos da classe inicial (Juízes Substitutos e Promotores Substitutos, moços recém-formados) em Cr$ 504.000 mensais. O Procurador-Geral do Estado, entretanto, que dirige o Departamento Jurídico do Estado, percebe apenas Cr$ 373.240.

Não está só nisso a desigualdade, pois, nessa mesma lei, atribuíram-se aos escreventes de cartórios judiciais as referências "70", "72" e "73", enquanto que os advogados permanecem nas referências 53, 56, 63 e 67, o que leva a uma sensível diferença de vencimentos.

Não é absurdo o tratamento dispensado aos escreventes de cartórios; absurdo e injusto é que advogados percebam menos do que êsses servidores da Justiça, que não têm curso universitário.

O Govêrno do Estado, para instalar os escritórios jurídicos do Interior, admitiu secretários extranumerários com vencimentos relativos à referência 67, que corresponde ao mais elevado cargo da carreira de advogado."

O Estado de São Paulo, impugnando e contra-arrazoando o recurso (f. 287, 298), desenvolve os argumentos do acórdão recorrido e observa que a causa foi decidida pelas provas, pois não são idênticas as atribuições dos cargos cuja remuneração se pretende equiparar.

A Procuradoria-Geral da República (f. 330) opinou pelo não conhecimento e não provimento, com apoio na *Súmula* 339.

É o relatório.

VOTO

O *Sr. Ministro Vitor Nunes* (Relator) — Lamento muito a situação realmente aflitiva em que se encontram os advogados do Estado de São Paulo, mas não me parece que o remédio esteja ao nosso alcance.

A disposição da Constituição estadual, em que fundamentam sua pretensão, é de caráter transitório. Por ela, "a lei" deveria organizar "em uma só carreira" o pessoal com atribuições jurídicas, a que se refere.

Pela referência à *lei* (em contraste com as *resoluções* internas da Assembléia sôbre o seu pessoal) e pela impossibilidade de se fazer *uma só carreira* para servidores do Executivo e do Legislativo, não é desarrazoada a interpretação de que aquela norma só dizia respeito ao serviço jurídico do Poder Executivo.

Não seria, pois, nesse dispositivo, mas no princípio geral da isonomia, que se poderia fundar a equiparação pretendida. Mas o Supremo Tribunal, como se vê da *Súmula* 339, não tem dado a êsse preceito a extensão que os recorrentes preconizam.

Mesmo admitindo-se que do cit. art. 25 das Disposições Transitórias da Constituição de São Paulo resultasse o dever do Executivo, como da Assembléia, de remunerar igualmente o pessoal de seus serviços jurídicos, tal como acontece com o preceito mais amplo do art. 163, § 6º, da Constituição de Pernambuco, seria, de qualquer modo, necessário verificar a identidade das atribuições de uns e outros, para a desejada equiparação de vencimentos. Sendo essa matéria essencialmente de prova, o Supremo Tribunal tem respeitado o que a respeito decide o Tribunal local, como há numerosos exemplos de Pernambuco (Cfr. recurso extraordinário número 45.328, 1963, *Diário da Justiça*, 19-9-63, pág. 895). Mas não temos afirmado a igualdade de atribuições, quando ela é negada pela Justiça do Estado, especialmente quando se pretenda equiparar vencimentos de servidores de dois podêres.

Lembrarei, a respeito, três precedentes. No recurso de mandado de segurança nº 13.342 (1965), *Revista do Tribunal de Justiça*, 32/265, Relator, o eminente Ministro Evandro Lins, deixamos de equiparar os cargos de Secretário do Tribunal de Justiça e Secretário do Govêrno, mantendo a decisão do Tribunal de Pernambuco. No recurso de mandado de segurança nº 12.701 (1965), *Revista do Tribunal de Justiça*, 32/650, Relator, o eminente Ministro Cândido Mota Filho, deixamos de conceder a equiparação, que o Tribunal de Justiça de São Paulo havia negado, entre extranumerários mensalistas do Judiciário e escreventes efetivos. No recurso de mandado de segurança 14.182 (1965), contra três votos, também recusamos a equiparação, que o Tribunal de Pernambuco havia repelido, entre cargos de atribuições jurídicas do Executivo Municipal do Recife e da sua Câmara de Vereadores.

Neste último, disse eu, entre outras considerações: "Desde que (a verificação da identidade) dependesse apenas do exame das atribuições legais dos cargos, poderíamos concluir, contra o entendimento do Tribunal de Justiça, que havia a identidade por êle negada. Mas, no caso presente, há uma circunstância que me impede de fazer essa análise para chegar a tal conclusão... É que se pretende equiparação entre funcionário do Poder Executivo (da Municipalidade do Recife) e da Câmara de Vereadores."

Êste último caso tem muita semelhança com o presente, o que mais me vincula à opinião ali manifestada. Reconheço, porém, que foram indicadas decisões divergentes, mesmo do Supremo Tribunal, embora mais antigas, as quais justificam o conhecimento do recurso extraordinário. Essa divergência, eventualmente, poderá levar o caso ao Tribunal Pleno.

Conheço do recurso, mas, com pesar, lhe nego provimento.

VOTO

O *Sr. Ministro Evandro Lins* — Sr. Presidente, é lamentável a situação dêsses

funcionários, com remuneração muito baixa, e seria justo que o Executivo estadual enviasse mensagem para melhor pagar os relevantes serviços que prestam. Mas, como acentuou o eminente Ministro Relator, temos decidido em casos recentíssimos neste Tribunal que não é possível fazer a equiparação pretendida.

Assim, acompanho o douto voto do eminente Ministro Relator, negando provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conhecido e negado provimento, à unanimidade, impedido o Ministro Oswaldo Trigueiro.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Cândido Mota Filho. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Vitor Nunes Leal. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Evandro Lins e Silva, Vitor Nunes Leal e Cândido Mota Filho. Licenciado, o Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.