PROFESSOR — REGIME DE TEMPO INTEGRAL

— A opção do professor, pelo regime de tempo integral, cria uma situação jurídica definitiva de caráter contratual e bilateral.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Jayme Regallo Pereira e outros *versus* Reitoria da Universidade de São Paulo

Recurso de mandado de segurança nº 11.846 — Relator: Sr. Ministro Aliomar Baleeiro

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de mandado de segurança nº 11.846, do Estado de São Paulo, em que são recorrentes, Jaime Regallo Pereira e outros, e recorrido, Magnífico Reitor da Universidade de São Paulo, decide o Supremo Tribunal Federal, pela sua Segunda Turma, dar provimento ao recurso, por maioria de votos, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal, 22 de março de 1966. — *A. M. Villas-Boas,* Presidente. — *Aliomar Baleeiro,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — 1. Os impetrantes, professôres aposentados, pleiteiam que o adicional de tempo de serviço da Lei estadual nº 6.043-1961 seja calculado não apenas "sôbre o valor da referência numérica dos respectivos cargos e funções de que sejam titulares", como estatui o art. 13 dêsse diploma, mas também sôbre o adicional de tempo integral já incorporado aos seus vencimentos e dêstes integrantes, por efeito de leis anteriores. A despeito das argumentações da Reitoria e da Promotoria, o juiz concedeu a segurança (fls. 26-30), contra a qual foi interposto o agravo de fls. 31-39. A Procuradoria da Justiça opinou pela manutenção da sentença (fl. 57).

O venerando Acórdão recorrido da 3ª Câmara do Tribunal de Alçada cassou a segurança (fl. 62), unânimemente, porque considera que o adicional de tempo integral não se incorpora nem se confunde como um todo único com os vencimentos da ref. 67, que é a dos Impetrantes. Não lhes reconheceu direito adquirido, mas apenas interêsse não legalmente protegido, ante o que estabeleceu a Lei estadual nº 6.043, art. 13 e § 1º. A situação jurídica estatutária do funcionário público autoriza o legislador a fazer as restrições da citada lei paulista, que instituiu um "direito nôvo".

2. O eminente Ministro Oswaldo Trigueiro, na qualidade de Procurador-Geral da República, examinou pessoal e longamente o caso, opinando pela confirmação do venerando acórdão do colendo Tribunal de Alçada de São Paulo.

É o relatório.

VOTO

O *Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* (Relator) — I — Não há controvérsia sôbre os fatos, reconhecidos pelos impetrantes e pelo Reitor.

A questão situa-se em saber se o chamado "acréscimo *por tempo integral*" funde-se com os vencimentos dos professôres que optaram pelo regime de *full time*, renunciando a qualquer outra atividade profissional e se, no caso afirmativo, era lícito ao Estado de São Paulo ignorar deliberadamente essa integração, para o fim de restringir nôvo adicional da Lei nº 6.043-61 apenas aos vencimentos da referência numérica com desprêzo daquela parcela resultante da opção dos requerentes.

II — Pela legislação paulista, os professôres poderiam dedicar-se exclusivamente às tarefas universitárias, caso em que teriam mais 100%, 125% ou 150% dos vencimentos básicos, ou se limitarem às aulas de rotina, com tempo para a clínica ou outras atividades remuneradoras (Lei nº 4.477, de 1957, e legislação anterior, que impediam qualquer outra atividade aos que optassem pelo regime de tempo integral).

Pelo art. 17, § 1º, da Lei nº 4.477, "o *acréscimo por tempo integral incorpora-se imediatamente ao vencimento para todos os efeitos*, salvo para cálculo de proventos da aposentadoria, quando a incorporação se fará após 5 anos de efetivo exercício nesse regime." Claro: sem essa ressalva final, o funcionário malicioso escolheria o regime de tempo integral às vésperas da aposentadoria, locupletando-se com o acréscimo no futuro, sem ter dado 8 horas de trabalho diário e exclusivo, como a lei as exigia.

Havia, pois, dois padrões de vencimentos correspondentes a dois regimes desiguais de esfôrço. Os impetrantes elegeram mais trabalho, renúncia à clínica ou a outro cargo, e melhor remuneração. A conseqüência foi consolidar-se a correspondente situação jurídica, como está na lei, e, portanto, o vencimento composto da *referência mais o acréscimo*: se o acréscimo incorporou-se "imediatamente para todos os efeitos", segue-se que êle e o vencimento básico formam, daí em diante, algo indissociável após 5 anos, pouco importando que nas fôlhas de pagamento, ou alhures, se destaquem as parcelas. Juridicamente, pelo art. 17, § 1º, da Lei nº 4.477, o vencimento dos impetrantes compõe-se da referência mais o acréscimo, como um todo único. É uma situação jurídica estática, concreta, definitivamente constituída.

III — Eis senão quando a Lei nº 6.043-61 dispôs:

"Art. 13. Os funcionários públicos e os extranumerários terão direito, ao fim de cada período de 5 anos, contínuos ou não, à percepção de adicional por tempo de serviço público estadual, calculado à razão de 5% sôbre o valor da referência numérica dos respectivos cargos e funções de que sejam titulares:

§ 1º Para o cálculo da adicional de que trata êste artigo, não serão computados quaisquer vantagens pecuniárias, *ainda que, incorporadas aos vencimentos ou salários para todos os efeitos legais*".

Argumenta o venerando Acórdão, à fl. 66: "Restringiu, pois, o legislador, o cálculo do adicional por qüinqüênio ao valor da referência numérica, desprezando quaisquer acréscimos, ainda que incorporados ao vencimento-padrão. Poderia fazê-lo? Evidentemente sim, porque êste adicional é uma concessão estipendiária criada pela Lei nº 6.043, sem qualquer dependência ou vinculação com vantagens remuneratórias anteriores, que poderiam constituir direitos adquiridos à sua percepção em outras bases."

IV — O legislador paulista poderia deixar de conceder, sem dúvida, o adicional

por qüinqüênios. Mas se resolveu instituí-lo de 5% *sôbre os vencimentos* de todos os funcionários, inclusive inativos, não poderia restringir os vencimentos daqueles que optaram pelo regime de tempo integral, em atividade ou aposentados, excluindo a parte já incorporada integrante dêsses vencimentos, e que com êles formam um todo, isto é, o padrão mais o acréscimo do art. 17 e parágrafo único da Lei nº 4.477.

Fêz uma discriminação contra os impetrantes, violando o princípio constitucional da isonomia.

O adicional da Lei nº 6.043-61 não constitui mercê ou concessão: O Estado não faz mercê ou concessão, quando fixa a remuneração de seus funcionários. Êle paga quanto é necessário para assegurar o nível de vida do servidor, conservá-lo no serviço público e atrair novas vocações para substituição dos que se exoneram, são demitidos, morrem ou se aposentam. Daí dizer-se que o vencimento, juridicamente, assume caráter alimentar.

Ora, os impetrantes estavam numa situação jurídica definitivamente constituída (Introdução ao Código Civil, art. 6º; Constituição, art. 141, § 3º), quando sobreveio a lei que assegurou adicional calculado sôbre vencimentos. A lei nova não atingirá as situações jurídicas definitivamente constituídas e a execução do ato jurídico perfeito.

Destarte, a restrição do parágrafo único do art. 13 da Lei nº 6.043 não tem qualquer efeito sôbre os Impetrantes, já aposentados. Nem deve ter para os que antes, na atividade, optaram pelo regime de tempo integral, não valendo, pois, o argumento de que inativos iriam ser mais beneficiados de que funcionários em plena labuta.

V — Não impressiona a invocação do caráter estatutário ou regulamentar da relação jurídica entre o Estado e a maior parte de seus servidores. Vários dêles — milhares — permanecem em situação contratual. Às vêzes, há situação mistas ou híbridas. A tese em nosso país, é puramente doutrinal, desde que não imitamos nações (p. ex. a França — lei de 19-10-46 e, hoje, a Ord. nº 59.224, de 4-2-59, que tornaram direito positivo e expresso no Estatuto dos Funcionários, o caráter regulamentar da situação jurídica da maior parte dos agentes públicos hierarquizados, permanentes e titularizados.

Nem tem apenas aspecto histórico a teoria contratual, sobretudo a de contrato administrativo ou de adesão, seguida pelos primeiros juristas brasileiros no rastro de grandes mestres de fora, pois até hoje doutrinadores insignes, como Bielsa (*Función Publ.*, 1960, págs. 101-103), ainda a ela permanecem fiéis em obras recentes. Aliás, é discussão ociosa, porque, mesmo para os partidários da teoria unilateral, a possibilidade de alteração do regime do funcionário por nova lei está sujeita a limitações constitucionais em certos países, como o Brasil. Nem êles subestimam a participação da vontade do futuro funcionário na formação do vínculo jurídico, que o sujeita ao Estatuto, a ponto de escrever-se que a nomeação se reveste do caráter de ato-condição, porque sujeita a uma situação resolutiva, no caso, a recusa ou silêncio do cidadão nomeado, ou de opção, como no caso dêstes autos.

Não é caso único, pois até no Direito Fiscal, todo êle criado unilateralmente, há exemplo de opções abertas ao contribuinte e que, uma vez feitas, são inalteráveis pelo Estado (p. ex., as opções do art. 7º do Decreto nº 47.529, de 1959, em execução das Leis ns. 2.862-56 e 3.470-58).

Ora, os Impetrantes, professôres universitários, eram vitalícios uns, ou estáveis outros (Constituição, 187-189) e tinham a garantia de revisão dos proventos da inatividade, sempre que se modificarem os proventos dos funcionários em atividade (Constituição, 194). Pagar menos ao vitalício, pode servir de meio de dissimular quebra da garantia de vitaliciedade. Se o vencimento dêles se compunha do padrão ou referência numérica, elevada pelo acréscimo resultante de regime de trabalho mais longo e mais esforçado (Lei Paulista nº

4.477-57); se assim se aposentaram, há situação concreta, estática, constituída definitivamente, e que não pode ser eliminada de modo retroativo, pelo legislador ordinário sem violação do art. 141, § 3º da Constituição e art. 6º da Introdução do Código Civil.

Se o Estado acenou com uma opção e o funcionário se manifestou, a situação constituída é definitiva e não pode ser modificada unilateralmente.

Por essas razões, dou provimento ao recurso para, reformando o venerando acórdão recorrido, restabelecer a sentença de primeira instância, que reconheceu o direito líquido e certo dos impetrantes.

VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Ministro Relator para discordar de S. Exa. Acho que o direito dos recorrentes não é líquido e certo. A lei nova não tirou nada dêles; apenas deixou de dar um aumento na forma que êles pleiteiam. Penso que não houve ofensa ao princípio de isonomia, que consiste em tratar desigualmente aos desiguais. Êles já gozavam dêsse adicional de tempo integral, que é muito maior do que qualquer outro adicional. Veio a lei nova e deu um adicional de qüinqüênios, dizendo que o mesmo não se aplicaria àqueles que já gozavam do adicional de tempo integral, de dedicação absoluta, enfim, de percentagem muitíssimo maior. Assim agindo, a lei nova não feriu direito adquirido; deixou apenas de contemplar aquêles funcionários que estavam em situação diferente dos outros.

Peço licença para confirmar a decisão recorrida, por seus fundamentos. Apenas, a título explicativo, dei minha opinião.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — Parece-me que o princípio da isonomia se aplica e tem inteira razão o meu eminente colega Ministro Pedro Chaves em que a isonomia consiste em tratar desigualmente casos desiguais.

Mas os recorrentes estão num regime diferente dos demais funcionários, porque, ao invés de dar 18 horas de aulas *por semana*, como a lei exige, passaram a dar *8 horas de aulas por dia*, em tempo integral. De acôrdo com a lei que lhes deu essa opção, tinham direito a uma gratificação correspondente, que ficou aderida, por expressa cláusula da lei, aos seus vencimentos.

Depois de aposentados os recorrentes, veio a gratificação por qüinqüênios para todos os funcionários, porém só calculada sôbre os vencimentos. Mas, no caso presente, ao invés de ser calculada sôbre os vencimentos reais dos recorrentes, aos quais se encontrava somada aquela gratificação de tempo integral, foi calculada apenas sôbre a referência.

Penso que estão tirando dinheiro dêsses homens, que se dedicaram 20 ou 30 anos ao serviço público. Normalmente, os professôres davam 18 horas de aulas por semana, mas os recorrentes passaram a dar 8 horas de aulas por dia, ou seja, 48 horas de aulas por semana.

A lei mandou que não se computasse qualquer adicional, ainda que estivesse integrado no salário. Os recorrentes tinham, nos seus vencimentos, não apenas a referência, mas, por efeito de uma opção condicionada ao trabalho integral uma "gratificação especial de tempo integral", que ficou prêsa, para sempre, aos seus vencimentos. A situação jurídica dêles, a meu ver, se concretizou e é inalterável por direito posterior.

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Essa lei não negou coisa nenhuma. Ela veio e deu um acréscimo de 5% e, na forma de calculá-lo, mandou observar apenas a referência. Êste é que é o problema.

Assim, *data venia*, discordo do douto voto de V. Exa., negando provimento ao recurso.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Villas-Boas — Peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Continuam com vista ao Ministro Villas-Boas, após os votos dos Exmos. Srs. Ministros Relator e Adalicio Nogueira, dando provimento, e do Exmo. Sr. Ministro Pedro Chaves, confirmando.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Villas-Boas, na ausência justificada do Exmo. Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, Presidente da Segunda Turma. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, Adalicio Nogueira, Pedro Chaves e Villas-Boas.

VOTO

O Sr. Ministro Vilas-Boas — São recorrentes ex-Catedráticos da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, e Recorrido o Magnífico Reitor.

O ponto questionado, no Mandado de Segurança, está nesta síntese:

Haviam os Impetrantes, por opção, ministrado o ensino em *full time*, com a remuneração correspondente. No título de aposentadoria de cada um consignou-se provento igual ao vencimento percebido. Sobrevindo a Lei nº 6.043-61, com a outorga de acréscimos qüinqüenais a todos os funcionários, entenderam os Autores, também contemplados, que o cálculo da nova vantagem deveria ser feito sôbre o estipêndio deferido pela adoção do R. T. I. e não sôbre a pura referência numérica, alvitre seguido por Sua Magnificência.

O dissídio ainda reclama solução, dês que o colendo Tribunal de Alçada cassou o *writ* expedido pelo MM. Juiz.

O Relator, eminente Ministro Aliomar Baleeiro, viu no julgado a violação de uma situação jurídica definida *ex contractu*, a qual não podia ser desprezada em face do art. 141, §§ 1º e 3º, da Constituição. S. Exa. o Senhor Ministro Pedro Chaves prestigiou, com seu voto, a decisão recorrida que, a seu ver, não podia ser outra, por aplicação da Lei nº 6.043, instituidora do benefício. Cumpre-me dizer, *data venia*, o que me parece.

O assento legal da matéria são dispositivos transcritos e comentados na inicial e na contrariedade.

Da Lei nº 4.477-57 foi pôsto em destaque:

"Art. 17. O R. T. I. será remunerado sob a forma de acréscimo proporcional ao padrão de vencimentos do cargo.

§ 1º O acréscimo por tempo integral incorpora-se imediatamente ao vencimento para todos os efeitos, salvo para cálculo de proventos de aposentadoria, quando a incorporação se fará após 5 anos de efetivo exercício nesse regime."

E assim se exprimiu o legislador ao estabelecer a chamada promoção horizontal:

"Art. 13. Os funcionários públicos e os extranumerários terão direito, ao fim de cada período de 5 anos, contínuos ou não à percepção de adicional por tempo de serviço estaduais, calculado à razão de 5% (cinco por cento) sôbre o valor da referência numérica dos respectivos cargos e funções de que são titulares.

§ 1º Para o cálculo do adicional de que trata êste artigo não serão computadas quaisquer vantagens pecuniárias ainda que incorporadas aos vencimentos para todos os efeitos legais.

Art. 23. O disposto nesta lei é extensivo, nas mesmas bases e condições, aos inativos."

Importa muito atentar para a posição dos Recorrentes no quadro do funcionalismo estadual, e daí extrair a primeira conclusão que dará orientação a êste voto.

Estavam êles investidos em cargos vitalícios, sendo-lhes permitida acumulação pelo art. 185 da Constituição federal, e, que conste, não lhes era vedada atividade profissional, notòriamente rendosa.

Assim constitucionalmente garantidos, não haveria como impor a qualquer dêles a prestação de serviço fora de horário.

A adoção do R. T. I., foi, pois, ato voluntário, implicando renúncia de proveitos consideráveis e revelando nobre espírito de melhor atender aos interêsses e fins da Universidade.

Na Lei nº 4.477, aplicada aos insignes impetrantes, é sensível o som da velha fórmula *Spondesne? Spondeo,* que registrava, para os romanos, o nascimento do vínculo obrigacional.

Aceita a proposta nela contida, ficara, à maneira de um contrato bilateral, irrevogàvelmente estipulado entre as partes que os ilustres Mestres Jayme Regallo Pereira, Renato Locchi, Flaminio Fávero, Arnaldo Amado Ferreira e Floriano Paulo de Almeida consagrariam tôda a jornada de trabalho ao ensino universitário, excluidos quaisquer outros compromissos, e o Estado de São Paulo, em reconhecimento desta plena dedicação, lhes daria tratamento especialíssimo: vencimentos com os adicionais comuns e mais, *ratione temporis,* 100%, 125% e 150%.

Esta retribuição, que podia ostentar legìtimamente o nome de *honorários,* seria a da atividade e a da aposentadoria. Quanto a isso, não há discussão.

Mas, o parágrafo, de que tirou partido a Assessoria Jurídica da Universidade, já foi referido e é agora relembrado: "Para o cálculo do adicional de que trata êste artigo (art. 13 da Lei nº 6.043) não serão computadas quaisquer vantagens pecuniárias, ainda que incorporadas aos vencimentos para todos os efeitos legais."

Anularia porventura a restrição o que claramente se pactuou para o R. T. I.? O que se convencionou — e fielmente devia cumprir-se — é que cada um dos contraentes, pela plena consagração ao Magistério Universitário entraria no gôzo de uma *forma de remuneração* inconfundível com a da Tabela. Pouco significa que, à falta de melhor critério, a fixação dos *honorários* tivesse como ponto de partida o vencimento-padrão, pois êste e os acréscimos convencionados se transformavam, *in corpore uno,* em vencimentos para todos os efeitos.

Em todo contrato sinalagmático, encontram-se três componentes substanciais: consenso, objeto ilícito e prestações equilibradas, sendo umas causa de outras.

O negócio jurídico, concluído sob o signo R.T.I., só teria sentido real e pessoal se a *forma da remuneração,* bem proporcionada ao sacrifício impôsto, fôr considerada um dos *essentialia*: Fora isso, será uma convenção vácua e inane.

Tanto contrasteamos *forma* e *fundo* que, nem sempre, discernimos quando *forma dat esse rei.* Tanto repetimos que os Magistrados têm a garantia de irredutibilidade de vencimentos, com exclusividade, que fazemos abstração dos casos em que, mediante contrato administrativo, o Estado se obriga a determinada remuneração. *Forma* no texto em interpretação é, pela própria honorabilidade de estipulação, um vocábulo que indica um modo de ser íntimo, estável e permanente. Visto que nôvo conteúdo recebeu a relação empregatícia com a integral contribuição do servidor ao aprimoramento do serviço público, a contraprestação do Estado, em têrmos de justiça, sòmente podia estar na proporção do voto feito.

Dizendo a Lei especial do R. T. I. que o acréscimo se incorpora ao vencimento (o que vem a ser se *transforma* em vencimento), poderia outra lei, de outorga de vantagem geral, prescrever a desincorporação?

No célebre caso Fletcher *versus* Peck, a Côrte Suprema dos Estados Unidos, sob a direção de John Marshall, deu resposta negativa a uma pergunta semelhante:

"O princípio assente — diz o aresto — é que compete à legislatura revogar qualquer ato que a outra legislatura anterior competia fazer, e que uma legislatura não pode restringir os podêres da seguinte legislatura. Não se pode duvidar da correção dêsse princípio, em tudo quanto entenda com a legislação geral. Mas, se um ato fôr feito por virtude de uma lei, outra lei posterior não pode desfazê-lo. O passado

não pode ser revogado pelo mais absoluto dos podêres. ... ...

Quando, pois, a lei, por sua natureza, é um contrato, quando direitos perfeitos são adquiridos em virtude dêsse contrato o ato de anulá-los, quando legitimado, só deve ser pronunciado pelo poder aplicável a causas de todos os indivíduos da comunhão" (Trad. do Dr. Américo Lobo).

Houve modificação dos vencimentos dos funcionários em atividade. Determinou-se em contexto a revisão dos proventos da inatividade. Observou-se assim o disposto no art. 95 da Constituição estadual, em harmonia com o art. 193 da federal.

A Lei nº 6.043, dispondo para o geral, disse que a majoração concedida tinha por base as referências numéricas, abstração feita das vantagens incorporadas. Ainda preceituando com caráter de generalidade, o Legislador fêz idêntica concessão aos aposentados, usando da expressão — *nas mesmas bases e condições.*

Mas, por certo, o particular ou peculiar, que representa uma situação jurídica definida e constituída contratualmente, não se subsume no geral.

Exposta a espécie em tôdas as minúcias, concui-se que os proventos correspondem àquela forma sagrada de remuneração ordenada pela Lei nº 4.477 e êles, pelo soberano mandamento do art. 141, § 3º, da Constituição federal, não poderiam ser reduzidos à expressão mais simples — e em verdade não o foram —, para o efeito de nôvo acréscimo, que não é um favor, senão um direito constitucionalmente previsto e assegurado.

São as razões por que, com todo o acatamento à lição do Exmo. Sr. Ministro Pedro Chaves, ouso divergir, para vincular meu voto ao do Exmo. Sr. Ministro Aliomar Baleeiro.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento ao recurso, contra o voto do Exmo. Sr. Ministro Pedro Chaves.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Villas-Boas. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Aliomar Baleeiro, Adalício Nogueira, Pedro Chaves e Villas-Boas. Licenciado o Exmo. Sr. Ministro Hahnemann Guimarães.