## *FUNCIONÁRIO PÚBLICO — PROFISSÃO LIBERAL — ISONOMIA*

*— O exercício da função pública, respeitados os preceitos constitucionais, é regulado pela lei federal, estadual ou municipal, conforme se trate de Servidores da União, dos Estados ou Municípios.*

*— O princípio constitucional da igualdade pressupõe igualdade de situações e estas não podem ser comparadas apenas por alguns de seus aspectos.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Acastro Ferreira de Campos e outros *versus* Fazenda do Estado.

Recurso extraordinário n.º 53.435 — Relator: Sr. Ministro

VÍTOR NUNES LEAL

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, não conhecer do recurso.

Brasília, 17 de agôsto de 1967. — *Gonçalves de Oliveira,* Presidente. — *Vítor Nunes Leal,* Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Vítor Nunes Leal* — A Lei n.º 2.829, do Estado de São Paulo, de 1-12-54, assim dispôs, nos artigos 3.º e 4.º:

"*Art. 3.º* O Procurador-Geral do Estado, os Procuradores-Chefes, o Assessor-Chefe da Assessoria Técnico-Legislativa, e os ocupantes dos cargos da carreira de Advogado não poderão exercer a advocacia, em qualquer modalidade de trabalho próprio da profissão, em Juízo ou fora dêle, a não ser no desempenho das funções dos seus cargos.

*Art. 4.º* Em compensação, pela restrição estabelecida no art. 3.º, aos atuais ocupantes dos cargos de Procurador-Geral do Estado, de Assessor-Chefe e de Procurador-Chefe e aos ocupantes da carreira de Advogado, é atribuído o adicional correspondente a um têrço dos vencimentos que perceberem, atuais ou futuros, adicional que a êsses vencimentos é incorporado, para todos os efeitos de direito."

Pleiteando-lhes fôsse estendida a vantagem do art. 4.º, os ora recorrentes, funcionários estaduais, integrantes da carreira de Delegado de Polícia, propuseram ação fundada no princípio da igualdade (Constituição federal, art. 141, § 1.º). Não tiveram êxito na primeira instância, em sentença do Dr. Manoel Alves dos Santos (fls. 1.121), nem na 2.ª Câmara Civil do Tribunal de Justiça, em acórdão do Des. Azevedo Franceschini (fls. 1.191), embora amparados em pareceres de Pontes de Miranda (fls. 1.060) e Francisco Campos (fls. 1.071).

Assim decidiu o Tribunal de Justiça:

"Numa superveniente regulamentação feita por conveniência estatal, a carreira de advogado a certa altura teve restrita sua atividade ao serviço público.

O nôvo regime, todavia, não podia ser impôsto aos que já pertenciam ao quadro; e daí a solução de se lhes proporcionar opção entre as duas situações, com deferimento de acréscimo de um têrço de vencimentos aos que, abrindo mão da advocacia particular, se dispusessem a adotar o nôvo sistema.

Pela Lei n.º 2.829, de 1954, a mencionada vantagem foi assim outorgada a alguns advogados e, como típica compensação, sem constituir direito da carreira.

Os recorrentes, delegados de polícia, desde que ingressaram no serviço público ficaram impedidos de advogar. Têm regime de trabalho peculiar, inclusive com vantagens não alcançadas por outras carreiras. Lei alguma lhes trouxe superveniente restrição a suas atividades, não tendo pois sentido a pretendida percepção do adicional, apenas por também serem bacharéis em direito e ser-lhes vedado postular profissionalmente em juízo.

Por outro lado, alegada inconstitucionalidade do Regulamento da Ordem dos Advogados impedindo a advocacia aos delegados é manifestamente irrelevante para o deslinde da questão em exame, pois, se acolhida, apenas poderia acarretar o cancelamento da proibição, e não é isso o que almejam os apelantes.

A ementa ficou com esta redação:

" — Portadores de títulos idênticos podem receber do Estado retribuições díspares, desde que diversas as funções que desempenham ou as classes funcionais a que pertençam.

— A existência de identidade, relativamente a uma proibição de desempenho de outras atividades *a latere* com as funcionais, não nivela carreiras ao ponto de obrigar tratamento igual a seus integrantes por parte da Administração.

— Não é viável recurso ao princípio constitucional da isonomia para lograr-se equiparação entre servidores com atribuições manifestamente diferentes e enquadrados em carreiras autônomas, cada qual regida por regime específico."

Interpuseram os autores recurso extraordinário (fls. 1.198), com fundamento na letra *a*, alegando violação do art. 141, § 1.º, da Constituição federal. Transcrevo da petição de recurso os lances mais expressivos:

"Segundo o princípio de isonomia consagrado no § 1.º, do art. 141, da Constituição federal de 1946, não poderia o legislador estadual conceder uma vantagem pecuniária aos ocupantes da carreira de Advogado do Estado (arts. 3.º e 4.º da Lei n.º 2.829, de 1-12-54), como compensação pela restrição decorrente de imposição legal — proibição ao exercício da advocacia — sem fazê-lo relativamente aos ocupantes de cargos da carreira de Delegado de Polícia, uma vez que êstes, também por fôrça da lei (art. 45 da Lei n.º 199, de 1-12-48), sofrem a mesma restrição de direito."

"Com efeito, não pretenderam os Autores, como faz supor o acórdão recorrido, obter retribuição idêntica àquela conferida aos Advogados do Estado, sob o fundamento que ambos são portadores de título de bacharel em direito.

Tampouco pleitearam, como também equìvocamente sugere o acórdão, a aplicação do princípio de isonomia para o efeito de serem equiparados aos Advogados do Estado, muito menos sob a alegação de existirem, entre ambas as carreiras, analogia ou identidade.

O que pretenderam e ainda pretendem, é a aplicação do princípio de isonomia para o fim de lhes ser dado, pelo Estado, tratamento igual àquele conferido a todos quantos, como êles, sofram a mesma restrição de direito, imposta, através de lei, pelo próprio Estado."

Os recorrentes apóiam suas pretensões em pareceres dos jurisconsultos Pontes de Miranda e Francisco Campos (fls. 1.202, 1.203 e 1.204).

Em memorial, oferecido posteriormente, discutem com mais amplitude o problema da restrição ao exercício da advocacia pelos funcionários da polícia, em face da legislação da Ordem dos Advogados e das leis do serviço público estadual. Aludem ao inciso IV do art. 10 do antigo Regulamento da Ordem (Decreto n.º 22.478, de 20-2-33), que impôs uma restrição limitada, e ao inc. IX do mesmo artigo, que menciona outras res-

trições derivadas de "lei, decreto ou regulamento, federal, estadual ou municipal". Concluem que existe, no último, delegação legislativa aos Estados e Municípios, o que é vedado, em face dos arts. 5.º, XV, *p*, e 36, § 2.º, da Constituição. Tais proibições, pela legislação estadual ou municipal, só seriam admissíveis como disciplina administrativa dos seus serviços não como regulamentação da advocacia. Se, em virtude de tais restrições administrativas, a alguns funcionários, é dada uma vantagem compensatória, igual vantagem se deve estender a outros funcionários sujeitos às mesmas proibições.

Os recorrentes também me fizeram chegar uma cópia de decisão contrária à ora recorrida, prolatada pela 4.ª Câmara Civil do mesmo Tribunal de Justiça, relatôr o Sr. Des. Bandeira de Melo.

O recurso extraordinário foi arrazoado pelas partes (fls. 1.200, 1.207, 1.216). Da impugnação do Estado de São Paulo, onde a matéria está exposta mais sucintamente, transcrevo estas passagens:

"Os recorrentes são todos *delegados de polícia* e ao ingressarem na respectiva carreira do funcionalismo estadual, já vigorava proibição expressa do exercício da advocacia particular, porque incompatível com o exercício da função. Tal proibição existe desde o Decreto n.º 4.405-A, de 17-4-28 (Regulamento Policial), mantida também pelo Decreto-lei n.º 14.974, de 28-8-45, o mesmo fazendo a Lei n.º 199, de 1-12-48. O próprio Regulamento da Ordem dos Advogados do Brasil, no art. 10, incisos IV e IX, proíbe o exercício da advocacia por parte dos delegados de polícia.

Assim, desde 1928, os delegados de polícia estão proibidos de exercer a advocacia."

"Acontece, porém, que a Lei n.º 2.829, de 1-12-54, resolveu instituir, para os advogados do Estado, o regime da dedicação plena.

Por se tratar de um ônus, a lei permitiu, no resguardo do direito adquirido, que os então ocupantes da carreira de advogado tivessem o direito de opção."

"O adicional do têrço, portanto, pago aos ocupantes da carreira de advogado, tinha razão de ser, uma vez que era concedido a título de compensação — e não como vantagem — pela perda da advocacia particular."

"Ocorre, ainda, que os ocupantes da carreira de delegado de polícia gozam de regalias e vantagens de que não gozam os advogados do Estado."

"Realmente, enquanto os delegados de polícia ingressam na carreira já no Padrão V, os advogados são admitidos no padrão T, havendo, pois, sensível diferença de vencimento. Os delegados de polícia são aposentados com vencimentos integrais, após 25 anos de exercício; os advogados sòmente após 30 anos de exercício. Os delegados de polícia são promovidos através de normas exclusivas e próprias da carreira, não sujeitos às regras comuns do funcionalismo em geral.

Há, portanto, regalias e vantagens não extensivas aos advogados."

A Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do Dr. Firmino Ferreira Paz, aprovado pelo Dr. Cândido de Oliveira Neto, opinou pelo conhecimento e provimento (fls. 1.235).

É o relatório.

VOTO

*O Sr. Ministro Vítor Nunes* (Relator) — Os ilustres advogados dos recorrentes realizaram notável esfôrço profissional, amparados por dois eminentes jurisconsultos e lograram convencer, em caso idêntico, a 4.ª Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo. *Data venia*, não me rendi aos seus argumentos. Mais acertada me parece a decisão ora recorrida, da 2.ª Câmara Civil daquele eg. Tribunal.

Não tem interêsse decisivo para esta causa indagar se o antigo Regulamento da Ordem dos Advogados (Decreto n.º 22.478, de 20-2-33), no art. 10, n.º IX, continha, quanto à proibição para o exercício da advocacia, delegação de podêres aos Estados e Municípios, vedada pela Constituição de 1946. Não é o exercício da profissão liberal que está em causa, mas o exercício de função pública por quem possui habilitação intelectual para advogar. As condições para o desempenho de profissão liberal são da competência do legislador federal (Constituição federal, art. 5.º, XV, *p*), mas o exercício da função pública, respeitados os preceitos constitucionais, é regulado pela lei federal, estadual ou municipal, conforme se trate de servidores da União, do Estado ou Município.

As restrições que a lei federal estabelecer para a profissão liberal operam no plano dessa atividade; as que resultarem da lei federal, estadual ou municipal, em razão das peculiaridades do serviço administrativo, alcançam os servidores no desempenho da função pública. A razão de ser dessas restrições, quanto ao desempenho profissional, pode não ser a mesma que as justifique no plano da atuação funcional.

O legislador paulista, na Lei n.º 2.829, de 1954, estabeleceu o sistema da dedicação exclusiva para os advogados do Estado, mas permitiu, aos admitidos anteriormente, a opção entre êste e o antigo regime. Os que preferissem a dedicação exclusiva receberiam uma compensação, correspondente a um têrço dos seus vencimentos. A motivação, que inspirou o legislador, neste caso, foi muito diversa da que o induzira, muito antes, a vedar o exercício cumulativo da função policial e da advocacia privada.

Afirmou, por isso, a Justiça de São Paulo que não há, entre os policiais e os advogados do Estado, identidade de situação, que imponha pagar a êstes últimos a compensação concedida aos primeiros.

O princípio da igualdade é talvez o mais importante da nossa declaração de direitos, Não é, contudo, o mais fácil de ser aplicado. É, possìvelmente, o que suscita maiores problemas e dificuldades. Êle pressupõe, para o tratamento igual, a igualdade de situações, e estas não podem ser comparadas apenas por um ou alguns dos seus aspectos. Se as situações diferem por um aspecto relevante, não há igualdade jurídica entre elas, embora estejam identificadas sob outros ângulos.

Quando se trata de comparar situações funcionais, para equiparar o seu estipêndio, no pressuposto da igualdade, o critério não pode ser tão amplo. De outro modo, cercearemos demasiadamente as opções que o legislador deve ter na organização dos serviços do Estado. Ao seu prudente critério é que se há de deixar a escolha entre dar ou não dar tratamento igual a situações funcionais dissemelhantes por algum aspecto relevante. Êste é o entendimento que presidiu à redação da nossa *Súmula* 339: "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia."

Que não se cogita, no caso, de usurpar função legislativa, procurou demonstrar, com brilhantismo, o Professor Francisco Campos, pois o Judiciário se limitará a sobrepor à lei ordinária o mandamento da Constituição, que prescreve tratamento igual. Assim é, em princípio, mas no pressuposto de que as situações sejam iguais. E não serão iguais, para êste efeito, se forem diferentes, ao menos, por um aspecto relevante.

No caso presente, essa diferença existe. A razão de ser e os resultados previsíveis, que levaram o legislador de São Paulo a proibir aos policiais o exercício da advocacia, não são os mesmos que o induziram a estabelecer o regime da dedicação exclusiva para os advogados do Estado, que assim ficariam impedidos da advocacia particular. Basta essa diferença, que é fundamental, para que se não tenha por demonstrada a premissa da igualdade de situações, de que resultaria idêntico estipêndio.

Afastada a premissa da igualdade de situações, não há, no acórdão recorrido, que deixou de dar aos recorrentes a mesma remuneração dos advogados do Estado, qualquer ofensa ao art. 141, § 1.º, da Constituição. Não conheço do recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Não conhecido. Unânime.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira, na ausência justificada do Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti, Presidente. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Vítor Nunes.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Rafael de Barros Monteiro, Adauto Cardoso, Djaci Falcão, Aliomar Baleeiro, Prado Kelly, Adalício Nogueira, Evandro Lins, Hermes Lima, Vítor Nunes e Cândido Mota. Licenciados, os Exmos. Srs. Ministros Osvaldo Trigueiro e Hahnemann Guimarães. Ausentes, justificadamente, os Exmos. Srs. Ministros Elói da Rocha e Lafayette de Andrada.