DA REINTEGRAÇÃO POR SENTENÇA JUDICIÁRIA

ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO

SUMÁRIO: *O regime da Constituição federal de* 1891. *A inovação da Constituição de* 1934: *reintegração de plano. O regime atual. Execução para haver reparações.*

A reintegração, definida como sendo o ato pelo qual o funcionário demitido reingressa no serviço com ressarcimento dos prejuízos, decorre hoje, necessàriamente, de decisão administrativa ou sentença judicial passada em julgado.

Na primeira hipótese, isto é, no caso do processo administrativo, o Presidente da República, decidindo pela reintegração, expede o ato competente, na forma do art. 11 do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939.

No caso de decisão judiciária, entretanto, o processamento é mais complexo e tem dado margem a amplos debates.

Na análise da questão, três dúvidas se apresentam: qual o remédio jurídico adequado, quais os efeitos da sentença judiciária e como proceder à sua execução.

Velho, entre nós, é o problema. Os remédios processuais específicos, destinados a possibilitar o ajuizamento de relações jurídicas pela Administração, ou contra ela, sempre foram, como observa SEABRA FAGUNDES, muito limitados em nosso direito. [1]

Até o advento do Código do Processo Civil, ou, talvez, até a promulgação do Decreto-lei n.º 6, de 16 de novembro de 1937, o remédio adequado à anulação dos atos administrativos era a ação sumária especial, instituída pela Lei n.º 221, de 20-11-1894, que tão viva celeuma provocou em nossos meios jurídicos. [2]

Após 1934, entretanto, para os casos em que um direito certo e incontestável houvesse sido ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade administrativa, foi criado o mandado de segurança, remédio jurídico estranho à história do direito luso-brasileiro e brasileiro. [3]

Na vigência da Lei n.º 221, a que acabamos de nos referir, a autoridade judiciária teria competência para anular, no todo ou em parte, o ato administrativo reputado ilegal. E foi êsse dispositivo, depois proclamado inconstitucional, que levantou maior oposição.

---

1 *O Contrôle dos atos administrativos*, pág. 195.

2 VIVEIROS DE CASTRO, *Direito Administrativo*, pág. 599-610.

3 PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição*, vol. II, pág. 257.

Sôbre o assunto, dizia, na época, o deputado mineiro Gastão da Cunha, que tal competência conferida ao Judiciário rompia o equilíbrio existente entre os Poderes, uma vez que a atribuição revogatória, de que ficava armada a magistratura federal, lhe daria supremacia sôbre o Executivo.

Com êsse fundamento, argüiu-se a inconstitucionalidade da lei, e o Supremo Tribunal, chamado a manifestar-se, afirmou que, atenta a divisão dos Poderes, o texto do art. 13 da Lei n.º 221 era incompatível com os arts. 15 e 60 da Carta. [4]

Nessas condições, apesar das opiniões isoladas em contrário, prevaleceu o critério de que o aresto judiciário se limitava à reparação dos direitos patrimoniais, garantindo ao funcionário, apenas, as vantagens pecuniárias ligadas ao exercício da função. [5] Foi êsse o critério que prevaleceu até a Constituição de 1934, e que não poucos inconvenientes apresentava.

Ficando a reintegração a juízo exclusivo do Poder Executivo, ocorria, com muita freqüência, haver dois funcionários ganhando por um mesmo cargo, um dêles em disponibilidade remunerada. Não há dúvida que o Código Civil responsabilizava o patrimônio do autor da demissão ilegal pelos ônus assim acrescidos à despesa pública, mas, como observa FRANCISCO CAMPOS, [6] tal garantia não funcionava normalmente, nunca, portanto, ressarcindo-se, como devera, a fazenda dos prejuízos que sôbre ela incidiam, em razão da atividade ilegal dos agentes do poder público.

Com o advento da Constituição de 1934, o problema tomou outro aspecto. Dispunha o seu art. 173 que

> "Invalidado por sentença o afastamento de qualquer funcionário, será êsse reintegrado em suas funções, e o que houver sido nomeado em seu lugar ficará destituído de plano, ou será conduzido ao cargo anterior, sempre sem direito a qualquer indenização".

De plano, isto é, por fôrça da própria sentença de reintegração, se operaria a destituição do ocupante do cargo, e, dessa forma, *ipso jure,* automàticamente, se processaria a reintegração, sem que o servidor, ilegìtimamente afastado, ficasse na dependência de ato expresso do Poder Executivo.

Mal grado o mandamento, claro e terminante, surgiram, entretanto, interpretações antagônicas.

Alegava-se, ainda, revivendo o velho argumento, que essa atribuição à sentença da virtude de operar por si mesma atentava contra o princípio da separação dos Poderes.

Contra isso, observou FRANCISCO CAMPOS [7] que, embora sejam algumas normas da Constituição de fato relacionadas por nexos de coordenação ou subordinação, a tais nexos não se pode atribuir fôrça maior do que às disposições expressas, o que "seria, claramente, mudar a natureza do instrumento constitucional, transformando-o, de obra prática, em criação de caráter teórico, lógico ou formal".

Também se invocou o argumento de que reintegrar equivale a nomear de novo, e que a nomeação é atribuição expressa do Executivo.

Mas o Ministro COSTA MANSO concluiu brilhantemente:

"A diferença entre a nomeação e a reintegração é patente. No primeiro càso, o indivíduo não dispõe de título com que possa entrar no exercício do

---

4 Acórdão 421, de 23-8-1899.

5 EPITÁCIO PESSOA, *Rev. Forense,* vol. 60, pág. 11, e MATOS DE VASCONCELOS, *Direito Administrativo,* vol. II, pág. 460.

6 *Direito Administrativo,* pág. 112.

7 Obra citada, pág. 117.

cargo a cuja nomeação tenha direito. A Constituição não conferiu ao judiciário a atribuição de criar êsse título por sentença. Limita-se êle, pois, a declarar o direito. Se a Administração obedece e fornece o título, fica encerrada a questão. Se não o faz, sujeita-se à responsabilidade criminal pela desobediência e porque impõe ao erário público o ônus de indenizar o prejudicado, indenização que êste pedirá por ação *judicati*. Na hipótese de reintegração, o interessado já possui o título expedido por quem de direito. O Judiciário, apenas, remove o obstáculo oposto ao uso dêsse título. Daí, o efeito direto da sentença, estabelecido no art. 173 da lei fundamental.

Estabelecida, assim, definitivamente, mal grado as opiniões em contrário,[8] a virtude da sentença de operar *ipso jure* a reintegração, ainda se indagava qual a forma que deveria ser usada na comunicação do julgado.

Debatendo a questão, o Ministro COSTA MANSO, no mesmo voto em parte já transcrito, insistiu em que a comunicação teria de ser feita por meio de mandado, podendo, entretanto, ser ressalvadas as fórmulas de deferência, como, por exemplo: "F....., Ministro Presidente da Côrte Suprema de ....., resolveu conceder o presente Mandado de Segurança em favor de F....., para o fim de ....., nos têrmos da petição e acórdão de teor seguinte.....". De posse do "Mandado", o interessado requereria à Administração que lhe desse exercício, e a questão estaria encerrada. Se as autoridades se recusassem, sujeitar-se-iam a processo de responsabilidade criminal, por desobediência, processo em que se converte o poder coercitivo do Judiciário sôbre o Executivo.[9] Essa situação, todavia, já não prevalece. Não havendo a Constituição de 1937 acolhido o princípio consagrado no art. 173 do diploma anterior, não é mais possível conferir à sentença a virtude de operar de plano. Para tanto, seria mister considerar demitidos funcionários regularmente nomeados, o que poderia dar lugar a novos pedidos de reintegração. Aliás, nem mesmo ao Poder Executivo será lícito demitir servidor em gôzo de estabilidade, para, em seu lugar, prover o reintegrado. O Estatuto dos Funcionários Públicos, expedido em virtude de mandamento constitucional, estabelece, taxativamente, as condições em que a reintegração se pode verificar.

Pode parecer, dessa forma, que retornamos ao regime vigente antes de 1934, e que o aresto judicial se limita a reparação dos direitos patrimoniais.

De fato, essa deveria ter sido a orientação seguida, pois o funcionário não tem nenhum direito subjetivo ao cargo, senão, apenas, às suas vantagens econômicas.[10]

Não foi êsse, entretanto, o critério adotado.

Segundo a lei, os efeitos patrimoniais decorrem da reintegração, podendo essa resultar tanto da decisão administrativa como de sentença judicial, como está claro no Estatuto.[11] Sòmente em se verificando a impossibilidade ma-

---

8 SABÓIA DE MEDEIROS, *O Judiciário, os Funcionários e a Administração*, em *Jornal do Comércio* de 7-7-1935.

9 TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCÂNTI, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. III, pág. 409.

10 *Direito ao Cargo, em Rev. de Direito Administrativo*, vol. II, pág. 180.

11 "Art. 74. A reintegração, que decorrerá de decisão administrativa ou judiciária passada em julgado, é o ato pelo qual o funcionário demitido reingressa no serviço público com ressarcimento de prejuízos.

Art. 75. A reintegração deverá ser feita no cargo anteriormente ocupado; se êste houver sido transformado, no cargo resultante de transformação, e, se extinto, em cargo de vencimento ou remuneração equivalente, atendida a habilitação profissional.

Parágrafo único. Não sendo possível reintegrar o funcionário pela forma prescrita neste artigo, será êle pôsto em disponibilidade, com vencimento ou remuneração que percebia na data da demissão."

terial de reintegração, será o funcionário pôsto em disponibilidade, sendo de notar que, ainda no caso de incapacidade física, o funcionário é reintegrado, para ser em seguida aposentado.[12] Nessas condições, a execução da sentença de reintegração não oferece maiores dificuldades. O Judiciário expedirá um mandado, como já vimos, em face do qual a Administração procederá a reintegração, pròpriamente dita, mediante ato executivo, na forma da lei.

A dificuldade surge quando se trata de liquidar a sentença em seus efeitos econômicos.

De acôrdo com o art. 95 da Constituição, sòmente o Presidente do Supremo Tribunal Federal pode expedir ordem para pagamentos devidos em virtude de sentença judiciária. No caso de reintegração, entretanto, a importância ainda deve ser liquidada, visto que, após o provimento, que não se faz de plano, o reintegrado passará a perceber pela dotação própria do cargo.

Nessas condições, uma vez efetivada a volta ao exercício, ou a disponibilidade, conforme o caso, o reintegrado deverá promover, numa das Varas dos Feitos da Fazenda, a execução da sentença para fixar o valor exato do ressarcimento a que a União é obrigada.

Passada a sentença em julgado, o interessado requererá ao Presidente do Supremo Tribunal Federal a expedição da precatória. A norma tem sido o Presidente do Supremo Tribunal oficiar ao Presidente da República comunicando a decisão judiciária, para, em seguida, expedir a competente precatória. Sòmente depois disso, e em vista do valor total das condenações, a Divisão de Orçamento do D.A.S.P. fixa a importância a ser incluída no orçamento. Nessas condições, os pagamentos só são efetuados, em geral, no exercício financeiro seguinte àquele em que a reintegração é determinada.

Apesar dessa demora, entretanto, não há dúvida que tem sido benéfica a inovação constitucional. Evita as delongas e as preferências e impede a escandalosa advocacia administrativa, que em tôrno dos pagamentos se fazia. Agora, a verba é global, e os pagamentos são efetuados em rigorosa ordem cronológica. Se a verba consignada no orçamento, entretanto, não fôr suficiente para fazer face ao compromisso, poderá a Administração recorrer à abertura de crédito especial, como recentemente ainda se fêz. De qualquer forma, porém, o que não se verifica é o pagamento das precatórias fora da ordem de apresentação. Se a Administração insistir em efetuar pagamentos fora da ordem rigorosa em que as precatórias foram expedidas, pode o Presidente do Supremo Tribunal Federal autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o crédito preterido.

Essa, a solução que a lei indica.

Não nos parece, entanto, salvo melhor juízo, que o remédio estabelecido seja adequado.

A admissão do seqüestro dá lugar a que se entenda ser o crédito global separado em espécie, como em um orçamento medieval. A separação é teórica. A importância fica à disposição do Ministro Presidente do Tribunal nos cofres de depósitos públicos, como determina a Constituição,[13] sem haver, entretanto, qualquer importância em espécie, que aí possa ser seqüestrada.

Se a Administração pública desobedecer à ordem de entrada das precatórias, com prejuízo de terceiro, haverá um crime de responsabilidade a ser apurado, haja, ou não, saldo que comporte o pagamento imediato do credor ilegalmente preterido.

Quanto ao seqüestro, na forma prevista, não sei como possa realizar-se, mesmo que a importância estivesse separada em espécie. Se não houver saldo

12 Art. 76. O funcionário reintegrado deverá ser submetido a inspeção médica. Verificada a incapacidade para o exercício da função, será aposentado, na forma dêste Estatuto, no cargo em que houver sido reintegrado.

13 Constituição, art. 75, parágrafo único.

que comporte o pagamento, não há o que seqüestrar; se houver saldo, não será preciso essa medida extrema.

Assim, pois, embora a reintegração não se dê mais *ipso jure*, como no regime da Constituição de 1934, não há dúvida que o funcionário reintegrado por sentença judiciária obtém, sempre que possível, a volta efetiva ao exercício, e consegue receber as importâncias a que tenha direito, sem ficar na dependência de prestígio político ou de generosidade do Govêrno.

Estamos vendo, no entanto, o caso particular da reintegração, assim solucionado, pôsto que o problema geral da execução de sentença contra a administração pública é muito mais complexo, como em outro estudo procuraremos demonstrar.