

INATIVOS DO ANTIGO DISTRITO FEDERAL. RESPONSABILIDADE DA UNIÃO

Exmo. Sr. Desembargador Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça

O Estado da Guanabara, nos autos da Apelação Cível nº 60.806, em que foi apelante Rubens Maxiniano de Figueiredo, tendo sido admitido o recurso extraordinário * que interpôs contra a v. decisão de E. 2.^a Câmara Cível, vem dizer o seguinte:

O recorrente, em sua petição de fls. 99/107, já examinou resumidamente todos os ângulos da hipótese que agora vai ser submetida ao julgamento do Excelso Pretório. No item relativo à “argumentação”, entretanto, o Estado antecipou que neste arrazoado mais detidamente iria focalizar a questão básica, a da não transferência para a nova unidade federativa, daqueles servidores federais já inativos na época em que se efetivou tal transferência.

Poderíamos, uma vez que essa tese já foi exaustivamente estudada na contestação do ora recorrente, reportarmo-nos àquela peça. Por uma questão de facilidade de consulta, entretanto, pedimos vênias para transcrever o que antes já foi alegado.

Para o perfeito equacionamento da questão, cabe um exame, preliminarmente, da Lei nº 3.752, de 14 de abril de 1960, a chamada Lei Santiago Dantas, que “Dita normas para a convocação da Assembléia Constituinte do Estado da Guanabara e dá outras providências”. Dela devem ser transcritos alguns dispositivos:

“Art. 3º — Serão transferidos ao Estado da Guanabara, na data de sua constituição, sem qualquer indenização, os serviços públicos de natureza local prestados ou mantidos pela União, os servidores neles lotados e todos os bens e direitos neles aplicados e compreendidos.

§ 1º — Os serviços ora transferidos e o pessoal neles lotado, civil e militar, passam para a jurisdição do Estado da Guanabara, e ficam sujeitos à autoridade estadual, tanto no que se refere à organização desses serviços, como no que respeita às leis que regulam as relações entre esse Estado e seus servidores.

* No Supremo Tribunal Federal, o Recurso Extraordinário tomou o n.º 68.698, que foi conhecido por unanimidade e, apenas contra o voto do Min. Bilac Pinto, provido em sessão plenária, conforme ata publicada no D. J. de 16.XI.73, fls. 8.665.

Incluem-se nesses serviços a Justiça, o Ministério Público, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros, os Estabelecimentos penais e os órgãos e serviços do Departamento de Segurança Pública, encarregados do policiamento do atual Distrito Federal.”

A primeira observação, face aos trechos transcritos, é a de que foi determinado, como momento da transferência, a data da Constituição do Estado da Guanabara, sete dias depois da lei. Depois disso, ainda no artigo 3º, é afirmado que a transferência de que se cogita é a dos funcionários *lotados* nos órgãos mantidos pela União.

A lei, ao se referir, como o fez, expressamente, aos funcionários lotados, excluiu de seu âmbito de aplicação, como é óbvio, os servidores aposentados pela simples e elementar razão de que eles, pelo fato de estarem aposentados, não estão lotados em órgão algum.

É de ser trazido ao estudo a disposição estatutária pertinente:

“Art. 32 — Entende-se por *lotação* o número de servidores que devem ter *exercício* em cada repartição.”

Vê-se que o conceito de *lotação* está intimamente ligado ao de *exercício*, de que é um corolário. E o aposentado não tem exercício em repartição alguma, porque é um aposentado, um inativo.

A conclusão a que se chega, forçosamente, é a de que o autor não estava lotado em órgão algum, em repartição alguma, não foi transferido para o Estado da Guanabara, jamais chegando a ser funcionário da nova unidade federativa.

Se o autor nunca foi funcionário do Estado da Guanabara, não podemos cogitar de aplicar-lhe qualquer legislação específica desse Estado, sob pena de admitir o absurdo de uma intervenção indébita e ilegal, dentro da Federação, de um Estado legislando sobre relações de funcionários federais com a União. Poderia, assim, levada a tese às suas últimas conseqüências, promulgar o Estado do Acre uma lei dispondo sobre a remuneração ou aposentadoria dos fiscais do Imposto de Renda.

Mas o parágrafo primeiro do artigo 3º foi mais claro, ainda, ao declarar que aquele pessoal lotado nos órgãos transferidos (não o autor, que não estava lotado, pois já era aposentado), ficaria sujeito “às leis que regulam as relações entre esse Estado e seus servidores”, como que procurando excluir os outros servidores, os inativos, que não estavam lotados em órgão algum à sujeição àquelas leis.

Imaginemos que, ao contrário do que ocorre na presente hipótese, em que procura o autor se enquadrar dentro da aplicabilidade de uma lei que lhe traria benefícios, houvesse coisa distinta. O Estado da Guanabara, por falta de recursos financeiros, por exemplo, legislaria, dentro de um esquema de economia, restringindo vantagens a seus aposentados. E aqueles funcionários federais, que se aposentaram antes da criação da Guanabara, e que recebem suas aposentadorias pela União, poderiam sofrer alguma restrição em seus direitos? O absurdo da resposta nos dispensa de maiores comentários.

No mesmo artigo, encontramos, depois:

“§ 2º — A União compete pagar:

- A)
- B) os proventos da inatividade que vierem a ser concedidos aos mesmos servidores (aquele pessoal lotado nos serviços transferidos).”

Ora, quando quis o legislador dispor sobre a responsabilidade pelo pagamento de proventos de inatividade, fez referência àqueles servidores transferidos, que viessem a se aposentar. Nem sequer cogitou, como não poderia cogitar, de pagamento de proventos aos já aposentados, porque esses não passaram a funcionários do Estado, e a seu respeito problema algum existiria, porque continuariam a receber seus proventos pela União, que os aposentava, segundo as leis dessa mesma União, e jamais sob o regime de leis de um Estado.

Todo o apoio à pretensão do autor da presente ação efetivamente seria o que se dispôs na Lei nº 276. Mas a Lei nº 276, feita pelos órgãos legislativos do Estado da Guanabara, só se pode referir, forçosamente, às relações entre este Estado e seus servidores, jamais podendo se admitir dirija-se o mandamento legal a servidores outros, de outras entidades da União, ou da própria União. Comprovado ficou, exaustivamente, na exposição aqui apresentada, que jamais o autor foi transferido para o Estado da Guanabara, nunca tendo sido, por conseguinte, servidor deste Estado. Como, pois, pretender-se que se lhe apliquem leis expressamente emanadas para regulamentarem relações entre o Estado da Guanabara e seus servidores, ativos e inativos.

Poderia o autor argumentar que, diante do preceituado no artigo 10 do Ato Constitucional das Disposições Transitórias, seria de lhe ser aplicada a legislação mais favorável, no caso aquela consubstanciada na Lei nº 276. Mas tal não ocorre, como se verá.

Dispõe aquele dispositivo constitucional transitório:

“Art. 10 — O regime jurídico dos servidores transferidos ao Estado, mas cuja investidura é federal, é o da lei federal aplicável, estendendo-se-lhes a lei estadual no que for mais favorável.”

O que se estatui neste artigo de nada servirá ao autor, eis que ele se dirige aos servidores transferidos, quando é certo que o autor jamais se transferiu para o Estado da Guanabara porque, aposentado que era, não estava lotado nos órgãos transferidos.

Na petição inicial o autor transcreve, na íntegra, a decisão proferida pelo Excelso Pretório, no recurso do Mandado de Segurança nº 15.069. É de se frisar, entretanto, que a tese ali esposada não se cristalizou naquele Tribunal, sendo que em decisão posterior, *unanimente*, foi aceita a tese do Estado.

“Inativos da Justiça do antigo Distrito Federal, aposentados antes da transferência da capital para Brasília, eram e continuam sendo funcionários federais e, por isso, não têm direito a benefícios resultantes da reclassificação da lei do Estado da Guanabara nº 14/60.”

(Recurso Ordinário nº 14.541 — Rel. Min. Aliomar Baleeiro, *in* D.J. de 1.3.67, pág. 381 — Brasília).

A petição inicial, subscrita, aliás, por um dos maiores juristas do Brasil, traz à colação o voto do ilustre Ministro Evandro Lins e Silva, como fundamento da pretensão ajuizada. Seja-nos permitido, então, algumas críticas ao que ali é exposto.

A fls. 5 se vê:

“E isso porque os aposentados também foram transferidos para o Estado, que, nos termos do art. 2º da Lei nº 3.752, recebeu “os direitos, encargos e obrigações” do antigo Distrito Federal, e os serviços públicos por eles prestados ou mantidos.”

No início desta contestação já mostramos que o novo Estado da Guanabara sucedeu, apenas, ao antigo Município, à Prefeitura do Distrito Federal. O “serviço” da Justiça nunca foi prestado ou mantido pelo antigo Distrito Federal, como é afirmado no voto transcrito. Esse não

era um serviço próprio de um Município, e por isso mesmo a União é que os prestava, por meio de órgãos federais, como era o antigo Ministério Público, sob a direção hierárquica do Ministro da Justiça. Nunca esses serviços foram prestados pelo Distrito Federal, pelos funcionários de sua Prefeitura, mas sim pela União, por intermédio de funcionários federais.

Ainda no voto em exame se vê, na mesma fls. 5:

“Determinando a letra *c* do § 4º, desse artigo que ao Estado da Guanabara compete pagar as diferenças devidas ao pessoal remunerado pela União, *inclusive os inativos*, correspondentes às majorações de vencimentos, proventos e vantagens decretadas pelo Estado.”

Na opinião do ilustre Ministro Lins e Silva seria isso um argumento a favor da transferência dos inativos.

“Data venia”, a alegação não procede. A União continuou responsável pela futura aposentadoria dos servidores federais transferidos, e isso foi necessário que a lei dissesse expressamente. Quanto ao pagamento dos proventos dos já aposentados pela União, pensionistas do Tesouro Nacional, não haveria qualquer razão para a ele haver referência, porque suas situações jurídicas já estavam definitivamente resolvidas, com aposentações decretadas pela União, registradas em seu Tribunal de Contas e constantes de seus orçamentos.

É óbvio que aqueles *inativos* a que se refere a letra *c* do § 4º mencionado só podem ser os futuros inativos, os que tivessem sua inatividade decretada pelo futuro Estado, pois esses sim, teriam que ter sua situação jurídica definida, não os antigos aposentados da União, que já tinham uma situação jurídica definida.

Esses futuros inativos, a que faz referência a lei, teriam o direito de receber os proventos da União, embora transferidos, sendo que, entretanto, por lógica previsão, não seria a União responsável por aumentos que fossem decretados pelo futuro Estado. Daí porque se determinou que as *diferenças correspondentes* a dos aumentos seriam de responsabilidade do novo Estado.

É claro que assim tenha que ser. O Estado só poderia decretar aumentos, e por eles ser responsável, de seus aposentados, jamais de aposentados da União, com os quais nada tinha. Entendendo-se dife-

rentemente, como fez o voto em tela, admitiríamos o absurdo de ter o legislador previsto a hipótese de um Estado qualquer da União decretar aumentos de servidores federais, sendo necessário se explicitar que nesse caso o Estado se responsabilizaria pela diferença decretada. O legislador não pode ter pensado em tal contrasenso, disciplinando uma hipótese tão absurda.

Deduz-se, sem sompra de dúvida, que os *inativos* mencionados na letra *c* do § 4º do art. 2º da Lei nº 3.752 só podem ser os futuros inativos, aqueles cuja aposentação viesse a ser decretada pelo novo Estado.

É afirmado no voto do insigne membro do Supremo, ainda na mesma fls. 5, que a Lei nº 3.754, de 14.4.60, e que cuida da organização judiciária de Brasília, “transfere todos os servidores da Justiça, *inclusive os inativos*, para o Estado da Guanabara”.

Lamentamos ter que contradizer, frontalmente, esta afirmativa.

Em primeiro lugar: as duas leis, a 3.752 e a 3.754 são do mesmo dia. Na primeira se trata da transferência da Capital com todos os problemas dela decorrentes; na segunda da organização judiciária da nova Capital. Já aí se vê que nada lógico seria que na segunda lei, a que se refere à organização judiciária de Brasília, fosse disposto a respeito da transferência de servidores para a Guanabara de modo diametralmente oposto ao que se preceituava na lei que regulou a matéria, de modo específico.

Dispõe o art. 97 da citada Lei nº 3.754, no que é pertinente:

“Art. 97 — Na data da mudança da Capital da União para Brasília e sem prejuízo do disposto no art. 94, a Justiça e o Ministério Público do antigo Distrito Federal, bem como os respectivos serviços auxiliares, ressalvados os direitos e vantagens de seus servidores, *inclusive o de continuarem como contribuintes de montepio e instituições de previdência social a que estiverem filiados na data da aludida transferência*, passarão a integrar os serviços correspondentes do Estado da Guanabara.

§ 1º — Os servidores da Justiça, dos seus serviços auxiliares, bem como do Ministério Público do antigo Distrito Federal, *inclusive os inativos que passarem a integrar os serviços correspondentes no Estado da Guanabara*, continuarão a ser remunerados pela União, na base dos vencimentos, proventos, gratificações e demais vantagens previstos na legislação própria.

§ 2º — Os direitos conferidos neste artigo e seu § 1º são de caráter pessoal, restringindo-se aos respectivos cargos e funções ora existentes, mas os acompanhando até o final das carreiras que ocupam, inclusive na parte referente a promoções.

§ 3º — A União não pagará ao pessoal da Justiça, de seus serviços auxiliares e do Ministério Público do antigo Distrito Federal, que passam a integrar serviços correspondentes no Estado da Guanabara:

A) As diferenças devidas ao citado pessoal remunerado pela União, inclusive o inativo, correspondentes às majorações de vencimentos, de proventos e vantagens concedidas pelo Estado da Guanabara;

.....

O objetivo do que se dispõe neste artigo, como se depreende de seu texto, é o de proteger os funcionários que haviam se transferido para o novo Estado, assegurando-lhes direitos que lhes resultavam do "status" de servidor federal. O importante, à época, era garantir esses funcionários, que não poderiam ter prejuízos com a circunstância de serem transferidos. Não se pensava que viesse a ocorrer o que ocorreu, de o novo Estado remunerar mais vantajosamente ao seu pessoal, e toda a conotação do artigo é justamente na previsão do contrário, procurando garantir-se uma situação.

Pela leitura do artigo se vê, de pronto, que os funcionários transferidos passariam "a integrar os serviços correspondentes do Estado da Guanabara". Logo, se se cogitou de funcionários em atividade, não de aposentados, porque esses últimos não integram serviço algum, exatamente porque estão aposentados, não mais sendo titulares de qualquer cargo, nem pertencendo a nenhuma carreira.

No parágrafo primeiro se verifica que nessa lei não se cogitou de transferir funcionários, desta ou daquela forma, eis que o legislador usa a expressão — "que passaram a integrar os serviços correspondentes no Estado da Guanabara". Foi empregado o verbo no passado — passaram — justamente porque lei anterior (a 3.752), embora do mesmo dia, já havia procedido a transferência.

A referência a inativos, neste parágrafo, também só se pode compreender como os futuros inativos, de vez que os já aposentados não

integram serviço algum, e não precisavam ter suas situações jurídicas ressalvadas, como se demonstrou no exame do dispositivo da lei Santiago Dantas.

O parágrafo segundo confirma, e de maneira irresponsável, esse entendimento, quanto aos inativos mencionados. Nele restringe-se os direitos conferidos "aos respectivos titulares dos cargos e funções ora existentes", esclarecendo-se, ainda, que os direitos acompanhariam os beneficiados até o "final das carreiras que ocupam, inclusive na parte referente a promoções".

Indiscutível é que servidores que já fossem inativos não seriam "titulares dos cargos e funções", pela própria circunstância de já se terem aposentado. Estultícia seria se pensar, também, em assegurar-se direito a servidores já aposentados até o "final das carreiras que ocupam", porque o aposentado não ocupa cargo algum, em carreira alguma, rematando o artigo em garantir direito à promoção, obviamente incompatível com a situação de aposentado.

No que concerne ao parágrafo 3º, é de se notar que aí se dispõe no mesmo sentido do estatuído na letra c do § 4º do artigo 2º da Lei nº 3.752, já exaustivamente comentado, apenas se focalizando o problema sob um prisma diverso.

De fato, naquele inciso da Lei Santiago Dantas se determinava o que o novo Estado deveria pagar, esclarecendo-se que seria ele o responsável pela diferença entre a remuneração da União e aquela que resultasse de aumentos decretados pelo Estado. Aqui, na Lei nº 3.754, é declarado que a União não pagará essas mesmas diferenças.

A referência aos inativos, no inciso A, longe de indicar que teriam eles, também, sido transferidos, mostra que se procurou dar a garantia do pagamento de proventos, por parte da União, igualmente àqueles servidores transferidos que, de futuro, viessem a ser aposentados pelo Estado. Os mesmos argumentos já expendidos, quando do exame do artigo da Lei nº 3.752, são aqui pertinentes, para se definir que inativos são esses, aqui muito mais nitidamente ainda, porque se trata de um artigo que, todo ele, só pretende garantir direitos de funcionários federais que haviam sido transferidos.

A petição inicial transcreve, da mesma forma, a sentença do ilustre Juiz, Dr. Fonseca Passos, confirmada pela E. 1ª Câmara Cível. Pedimos vênha, igualmente, para criticar esse decisório, fazendo-o em

relação a um de seus trechos, justamente onde aquele ínclito magistrado entende se encontrar um argumento irrespondível.

Lê-se, no final de fls. 8 e início de fls. 9:

“Pergunta-se, então, onde estão incluídos? Se a lei não se refere também a eles quem lhes pagaria os proventos? A Lei Santiago Dantas não criou nenhuma outra forma de pagamento, seja para servidor na atividade ou na inatividade, senão as dos parágrafos 2º e 4.º do artigo 3.º. Ante esse argumento, *data venia*, irrespondível, nenhuma dúvida subsiste de que a distinção que se pretende fazer é forçada e não cabe ao intérprete distinguir onde a lei não distingue tanto mais que a distinção estabeleceria uma espécie de servidor que ficaria no vácuo, porque não está mencionada na lei.”

Esse argumento poderia impressionar, porque não seria crível ficassem numerosos servidores no vácuo, sem receber proventos. Mas acontece que nada disso ocorre. O autor, como todos os aposentados pela União, continua, mês a mês, a dela receber os seus proventos, que são atualizados todas as vezes que os funcionários federais são aumentados. Todos os servidores federais têm o mesmo tratamento, e não há porque se cogitar de tratamento diverso para alguns deles, pelo simples fato de que depois de a União tê-los aposentado, um outro Estado na Federação ter sido criado, e para ele se transferido alguns *serviços* que eram federais, e alguns servidores *que neles eram lotados*.

Resulta incontestemente, diante do exaustivo exame ora feito dos textos pertinentes, que não pode o autor, que nunca foi funcionário estadual, pretender vantagens remuneratícias concedidas pelo Estado a seus funcionários e a seus servidores aposentados. Falta ao autor “*legitimatío ad causam*” para pleitear com base em leis estaduais, que não lhe dizem respeito, não lhe podendo criar qualquer direito subjetivo.

Certo está o Estado da Guanabara que o Egrégio Supremo Tribunal Federal, na esteira de seus últimos pronunciamentos, dê provimento ao presente recurso. .

ITA SPERATUR.

Rio de Janeiro, 23 de junho de 1969. — ANTÔNIO CARLOS CAVALCANTI MAIA, Procurador do Estado.

LIMINAR EM AÇÃO POSSESSÓRIA: MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

EGRÉGIO TRIBUNAL:

O Mandado de Segurança nº 3.496 tem por objetivo cancelar o despacho do MM. Dr. Juiz da 3ª Vara da Fazenda Pública, que concedeu medida liminar em ação possessória requerida pelo Clube de Regatas Vasco da Gama para reintegrar-se em imóvel situado na confluência da rua dos Andradas e Avenida Presidente Vargas, ocupado com obras do Metropolitano do Rio de Janeiro, como é público e notório.

Pretende o Clube de Regatas Vasco da Gama sua intervenção no feito, na qualidade de litisconsorte necessário passivo.

Demonstrar, em curta síntese, os fatos que ditaram a atuação do Estado da Guanabara; a ilegitimidade *ad causam* de entidade particular para participar, na qualidade de litisconsorte passivo, em mandado de segurança; o cabimento e a procedência do “*writ*”, é a finalidade do presente memorial.

I

INADMISSIBILIDADE DA INTERVENÇÃO DO CLUBE DE REGATAS VASCO DA GAMA COMO LITISCONSORTE OU ASSISTENTE PASSIVO

Está a ressumbrar, do simples exame da figura do litisconsórcio, o descabimento da pretensão de particular intervir como *parte passiva* em mandado de segurança.

A “*comunhão de interesses*”, referida no art. 88 do Código de Processo Civil, único fundamento a que se poderia apegar o interessado, tem sido entendida pelos processualistas como “*comunhão de direito*” ou, mais exatamente, “*comunhão de direito no objeto da demanda*” (Machado Guimarães, *Estudos de Direito Processual Civil*, pág. 206; José Carlos Barbosa Moreira, *Direito Processual Civil*, pág. 41).

Ora, não há “*comunhão de direito*” entre o Juiz que profere um despacho e a parte favorecida por esse mesmo despacho; não há nem pode haver u’a mesma relação jurídica partilhada entre o órgão jurisdicional e o particular, nem este poderia ser *parte passiva* em mandado de segurança (e litisconsorte é *parte!*), remédio processual que tem como