

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n.º 22.875, apelante Pedro Luiz Roxo Lima, apelada a Prefeitura do Distrito Federal, acordam, em 1.ª Câmara Cível, negar provimento ao recurso e confirmar como confirmam, a sentença apelada, que julgou improcedente a ação proposta pelo apelante. O relatório retro, que fica fazendo parte integrante dêste, expõe os fatos da causa. Alega o autor que o ato de 2-1-1948, que lhe conferiu o padrão 26 e o trouxe para Q. P., fiscal de vigilância, padrão F (depois promovido a G), é irregular (fls. 80, porque não podia pô-lo na classe F, inicial de carreira, mas devia colocá-lo na classe G, final de carreira, visto que êle ocupa cargo de fiscal de 1.ª classe (final de carreira). Mas, como observou a sentença, o autor passou de fiscal de 1.ª classe a fiscal de vigilância, referência 25, do Q. S.; a primitiva carreira, a que pertencia, foi extinta. O fato de ocupar o autor na carreira extinta, a última classe não lhe dá direito de ocupar na carreira criada de fiscal de vigilância do Q. P. (fls. 63v.) a última classe. A remuneração do autor, com as modificações feitas até melhorou. Diz o autor, fls. 82, tratar-se, no caso, de “colocação de um funcionário que estava no final da carreira e que foi rebaixado na mesma carreira”; mas trata-se de outra carreira; e não há princípio constitucional que garanta ao funcionário público conservar na carreira nova a mesma classe que ocupava na carreira extinta.

Custas *ex-lege*.

Rio de Janeiro, 13 de julho de 1953. — Romão Côrtes de Lacerda, Presidente e Relator. — João Coelho Branco. — Faustino Nascimento.

particular, em benefício do princípio de ordem geral. Evita-se com isso as injunções político-pessoais no serviço do Estado e se dá ao funcionário individualmente a segurança de um regime jurídico com fixidez de normas, dada pela natureza impessoal, geral, objetiva.

Bem definiu RUIZ J. GIMENEZ êsse aspecto da teoria estatutária:

“El conjunto de reglas que precisan el régimen jurídico especial de los funcionarios y empleados públicos, determinan sus derechos y deberes y ortogan las garantías de sua situación en el cargo público”. (“Principios Generales de D. Administrativo”, pág. 79).

Por tudo o que acabamos de ver, sente-se que as decisões em comentário, bem examinaram as espécies sujeitas a julgamento, e melhor as decidiram, sem contradições jurídico-doutrinárias, a lei dos princípios de direito público administrativo que informam nosso sistema jurídico. O voto vencido caiu no terreno individualista do princípio contratual; deixou-se influir por razões de equidade e de justiça a que evidentemente não está sujeito o poder discricionário do Estado. O Estado pode cometer injustiça ou tratar sem equidade seus funcionários, mas com isso não comete ilegalidade. Ao poder judiciário só comete a lei o exame do aspecto de legalidade do ato administrativo e não o de sua justiça ou injustiça, ou ainda de sua equanimidade.

6.ª Câmara Cível

APELAÇÃO CÍVEL N.º 21.896

Funcionários da Prefeitura do Distrito Federal: — Não podem os de categoria superior receber menores vencimentos do que os de categoria inferior. — Interpretação das leis que regulam a situação dos Delegados Fiscais, em relação aos Chefes de Seção.

Acordam, por maioria de votos, os Juizes da Sexta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, vencido o Exmo. Sr. Desembargador Revisor, na apelação cível n.º 21.896, em que são apelantes João de Deus Candiota e outros e apelada, a Prefeitura do Distrito Federal, dar provimento ao recurso para, reformando a sentença recorrida, julgar a ação procedente nos termos do pedido inicial, mantendo o voto vencido a sentença apelada, sendo aliás preliminarmente deferido, por decisão unânime, o pedido de assistência formulado na petição junta por linha, a qual deverá ser cortada para inclusão no ventre dêstes autos.

Decide a maioria pelo provimento do recurso atendendo a que, assim como foi mencionado no relatório de fls. 135, os ora apelantes, e seus assistentes, Delegados Fiscais da Prefeitura do Distrito Federal, propuseram a presente ação, tendo por fim obter que lhes seja reconhecido e assegurado o direito a perceberem idênticos vencimentos aos que atualmente percebem os “chefes de seção” e os “inspetores de fazenda”.

Ao examinar os títulos dos cargos que exercem os ora apelantes e que instruíram a petição inicial da presente ação, assim como os assistentes nessa

COMENTÁRIO

O acórdão em exame comporta vários reparos em suas premissas e, principalmente, em sua conclusão. Verberou êle a decisão de primeira instância, que reformou, por entender que a situação dos funcionários apelantes era “sem dúvida aberrante das mais elementares noções de direito administrativo e de “Justiça”. Sem razão, *data venia*, o reparo. Exatamente quem desatendeu frontalmente princípios de direito administrativo foi o próprio acórdão e não sentença reformada, como veremos.

Começemos pelo fim. Diz o acórdão que: “não se contesta, claro está o direito que tem o Poder Público de alterar categorias funcionais de servidores e inclusive, proceder desequiparação”. Com isso sustentou a tese exata da teoria estatutária a que está subordinado o funcionário público. Teoria que CARLOS MAXIMILIANO, com o subsídio de julgados da Suprema Corte dos EE. UU. apoiado por WILLONGHBY, GASTON JÈZE, GABBA, BENTO DE FARIA e FRANÇOIS GENY, assim sintetizou em suas linhas mestras:

“Não assiste aos servidores públicos a prerrogativa de impedir que se organize por outra forma a respectiva carreira, melhorando a estrutura

qualidade admitidos, desde logo se verifica que a quase totalidade dêles alcançou o p^osto e cargo que exercem, *por promoção*, muitos dos quais por merecimento, do cargo que antes tinham de “chefe de seção”.

De tal sorte impõe-se, *prima facie*, a consideração seguinte: — Se os autores ora apelantes não tivessem tido o merecimento, ou o direito à promoção ao cargo que ora têm de Delegados Fiscais, se assim tivessem sido mantidos nos seus antigos cargos de Chefe de Seção, estariam atualmente, aliás, desde 1.^o de janeiro de 1940, percebendo os vencimentos sucessivamente aumentados pelos diferentes dispositivos legais que invocam, exatamente como pleiteiam na presente ação.

Depara-se assim com a situação verdadeiramente anômala de terem os apelantes sofrido uma promoção, sido vítimas do seu merecimento, colocados que por isso ficaram em situação inferior à que teriam se não tivessem sido promovidos: situação sem dúvida aberrante das mais elementares noções de direito administrativo e de justiça.

Não se podem com efeito, conceber, em face do preceito constitucional constante do art. 141, § 1.^o da Constituição Federal, assim como do que dispõe a

geral, aumentando a eficiência, diminuindo os gastos, “O serviço será organizado, modificado, transformado, unilateralmente pela Administração, sem que ela tenha juridicamente de se ocupar com a vontade e as *desiderata* de seus agentes”. As garantias fundamentais não se contrapõem às reformas orgânicas, planejadas e realizadas a critério exclusivo dos Poderes Públicos, os quais, a este respeito, gozam de autoridade *discricionária*.

Em verdade, fica ao superior *critério* da Administração descobrir quais os melhores modos e meios de organizar e reestruturar os serviços públicos, agrade assim ou desagrade aos seus auxiliares imediatos ou mediatos; não há direito adquirido à manutenção da ROTINA; o *misoneísmo*, constitui um defeito: jamais — uma prerrogativa” (“Const. Bras. Com.”, V, III, págs. 247, 248).

Estivesse a afirmação do acórdão, ora examinada, em seu proêmio e graves seriam os compromissos por êle assumidos com os princípios da teoria estatutária. No entanto, estando em seu despacho, após as premissas que avançou e sustentou, positivamente ficou sem sentido no decisório, restou como contradição à própria conclusão ou razão de decidir.

Diz-se no acórdão que a situação funcional dos autores, além de aberrante dos princípios de direito administrativo, também o é de Justiça.

Ao Judiciário é vedado dizer da justiça ou injustiça do ato administrativo. O contrôlo jurisdicional do ato administrativo não vai além do exame de sua legalidade. É fora de dúvida que a autoridade discricionária do Estado pode dar lugar a injustiças sem que daí surja ilegalidade. Como corolário dessa afirmação, há esta outra: irrepreensível o ato administrativo, sob o aspecto de legalidade, não pode ser atingido pelo judiciário sob fundamento de injustiça, ou reformado por equidade. Só incide a equidade onde não há direito expresso, contra direito, não há equidade.

Lei Orgânica do Distrito Fedreal, Lei n.^o 217, de 1948, em seu art. 4.^o, prescrevendo o critério de igual remuneração para cargo ou funções de idênticas atribuições e responsabilidades, que a promoção de funcionários a cargo mais elevado de mais complexas atribuições e maior responsabilidade, possa ter como conseqüência privar da melhoria de remuneração que passou a beneficiar os novos titulares dos cargos de que foram promovidos, invertendo-se a ordem de grandeza da remuneração, passando os que eram de categoria inferior a perceberem vencimentos maiores do que os de categoria superior.

Feitas essas considerações cumpre acrescentar que não impressiona a motivação crucial da sentença apelada, quando entende de ter extinguido a hierarquia tradicional existente entre o cargos de Chefe de Seção e de Delegado Fiscal, por estarem êles, assim como os Sub-Diretores enumerados no anexo n.^o II, Quadro Suplementar, do Decreto n.^o 8.813, de 1947, colocados entre os “cargos isolados de provimento efetivo, extintos”.

Está, com efeito indubitavelmente provado que os Delegados Fiscais, desde 1934, tiveram vencimentos iguais aos dos Chefes de Seção, conforme consta da tabela de vencimentos que acompanha o Decreto n.^o 5.030, de 14 de julho de 1934, e recebiam ainda como percentagem 0,075% sôbre a arrecadação das

Traz o acórdão à colação o princípio da igualdade de todos perante a lei e aquêle que fixa o critério de igual remuneração para cargo ou função de idênticas atribuições e responsabilidades.

A igualdade como garantia fundamental da lei básica não tem caráter absoluto, ao revés, é relativa. Tratam-se igualmente situações semelhantes e desigualmente situações dissemelhantes. Fugir a êste princípio, é adotar o precisado da desigualdade. A síntese do princípio assim se enuncia em boa doutrina: “Paridade de direitos, em paridade de condições”. A desigualdade de condições entre os autores e os que lhes servem de paradigma ao direito que postularam, veremos em seguida. O já famoso art. 40 da Lei Orgânica que adotou o critério da igualdade de vencimentos para cargo ou função de idênticas atribuições e responsabilidades nada mais é que a aplicação do princípio da igualdade, já enunciado, ao terreno da retribuição ao funcionalismo público do município. Tem-se discutido a aplicação da regra e a corrente que vem prevalecendo é a que a situa como simples critério de comando legislativo e não comando auto-aplicável, ou lei de vencimentos. Transcende da órbita do contrôlo jurisdicional dos atos administrativos do Estado a fixação pelo Judiciário de vencimentos do funcionário público, quer por assemelhações, quer por equiparação ou extensão. A regra em matéria de fixação de vencimentos ou sua modificação é a do padrão fixado em lei. O Judiciário aplica a lei, mas não legisla.

Não compreende o acórdão e exalta a circunstância, de que os Delegados Fiscais que ascenderam a essa classe final da carreira, por promoção da classe de Chefe de Seção; possam, em face de reestruturação do serviço, estacionar, enquanto que os chefes de seção evoluem em padrão de vencimentos; daí ter dado procedência à ação, para reparar uma injustiça e restaurar princípios de direito administrativo violados (sic.).

Delegacias Fiscais, percentagem essa estabelecida pelo Decreto n.º 4.840, de 4 de julho de 1934. Além disso eram superiores na escala hierárquica dos referidos Chefes de Seções, por isso que, os segundos eram promovidos ao cargo de Delegado Fiscal, nos termos do art. 71 do Decreto n.º 5.030, acima referido.

Todas as leis de reestruturações posteriores mantiveram a mesma categoria para ambas as classes de servidores, sendo colocados no mesmo padrão e pago ainda aos Delegados Fiscais, a título de percentagens, determinada importância.

Assim foi observado pelo Decreto-lei n.º 1.944, de 30 de dezembro de 1939, pelo qual tanto os Delegados Fiscais como os Chefes de Seção passaram à classe 76, isto é, com o mesmo padrão de vencimentos, recebendo os primeiros as quotas a que tinham direito, em virtude do disposto no art. II, do mesmo Decreto-lei, que diz:

Fica abolida a remuneração de vencimentos e quotas ou percentagens, bem como a remuneração somente em quotas ou percentagens, "mantido, porém, esse regime para os atuais servidores que a êle tinham direito na data da publicação dêste Decreto-lei".

Puro equívoco norteou o acórdão. Longe de restaurar princípios de direito administrativo, violou-os frontalmente e refugiu à teoria estatutária que diz seguir.

Realmente, é lícito ao Estado modificar, reestruturar, transformar, etc., unilateralmente seus serviços. Na hipótese em tela, transformou cargos de carreira em cargos isolados de provimento efetivo, extintos e com êles organizou quadro suplementar. O acórdão não se insurge com essa transformação, logo aceita-a como boa. Ora, pela técnica do direito administrativo o cargo isolado não integra classe de carreira, corresponde apenas a certa e determinada função. Conseqüentemente, fica ao desamparo de qualquer hierarquia funcional, não tem classificação oriunda do mesmo ramo profissional ou escola em padrão de vencimentos. Resta como cargo isolado, com padrão determinado e destinado, na espécie, a extinção. Não há como assemelhá-lo a outros cargos ou classes, nem pretendê-lo equivalente a diferente carreira quanto a atribuições funcionais. Os cargos em referência, outrora de carreira, foram tidos pela Administração como excusáveis ao serviço, daí terem sido destinados à extinção; mas, para que não ficassem em disponibilidade seus ocupantes, resolveu a Administração mantê-los, com suas funções específicas, em quadro suplementar e em cargos isolados.

A desvinculação entre êles deriva do fato de terem sido excluídos da carreira, do quadro permanente, de não serem classes escalonadas de um grupo ou profissão. O art. 3.º invocado pelo acórdão, *data venia*, não foi entendido. Acesso por promoção ou melhoria de salário só ocorre na Tabela Suplementar de Mensalistas. Não existe em direito administrativo promoção em cargo isolado, máxime extinto. Em cargo isolado só ocorre modificação de padrão de vencimento. Promoção é forma de provimento de cargo de carreira não inicial; ou por anomalia, às vêzes adotada, para cargo inicial,

Com o advento do Decreto n.º 8.813, de 8 de março de 1947, que não cogitou de vencimentos, ambos os cargos acima referidos, foram transferidos para o Quadro Suplementar.

Serviu isso, como ficou dito, de fundamento para que fôsse julgada improcedente a ação. O ilustrado Dr. Juiz *a quo* louvando-se no fato, assegura que "desapareceu qualquer equiparação de vencimentos entre os cargos mencionados.

Extinguiram-se os últimos vestígios de hierarquia entre êles. Razão — estão todos enumerados no Anexo número II — Quadro Suplementar, do Decreto n.º 8.813, de 8 de março de 1947, que reestruturou os quadros municipais, colocou-os entre os cargos isolados de provimento efetivo, extintos".

O aludido Decreto não alterou, entretanto, qualquer classificação existente, apenas transferiu do Quadro Permanente para o Quadro Suplementar, respeitada, porém, a classificação anterior, tanto no que tange a vencimentos, como à hierarquia.

E assim é porque no seu art. 3.º, declara:

Os cargos incluídos no Quadro Suplementar e as funções constantes das

mediante acesso de cargo final de carreira inferior. Não existe promoção em cargos isolados. Já em tabelas de Mensalistas, por serem escalonamentos funcionais, há promoção por acesso e melhoria de salário. Como se vê a ressalva do art. 3.º refere-se às T. S. M. e não aos cargos isolados como faz crer o acórdão.

A permanência das mesmas funções que desempenhavam quando da transformação do cargo de carreira em cargo isolado, representa apenas uma medida de Justiça da Administração, no sentido de não rebaixar funcionalmente o servidor, quando reestruturou o serviço, sem importar em medida *ad futurum*, ou de vinculação à carreira de que saíram.

Em síntese, o servidor provido em cargo isolado não está em paridade de condições funcionais com os que integram cargos de carreira. O cargo isolado destinado a extinção é cargo que desinteressa ao serviço público, preexiste apenas para dar função ao servidor que o ocupa e enquanto viver, e puder legalmente desempenhá-lo, desaparecendo com a sua vaga. É cargo estacionado, não tem correspondência na estruturação dos serviços, é inexistente" *ad futurum* sob o aspecto do direito administrativo não há como assemelhá-lo a outro cargo, máxime de caráter permanente e de carreira. Não incidem, pois, na hipótese, os princípios do § 1.º do art. 141 da Constituição e do art. 40 da Lei Orgânica, visto a dissemelhança de situação entre êles.

O voto vencido e a decisão reformada atenderam aos princípios de direito administrativo, quem os desatendeu, embora intentando o contrário, foi o venerando acórdão.

A única razão de decidir que poderia vingar ou ficar de pé no acórdão seria a da injustiça de tratamento para com os Autores. Mas, êsse aspecto já o examinamos e vimos a sua completa inaplicação à espécie, por ultrapassar da órbita do contróle jurisdicional do ato administrativo.

T. S. M. — Tabelas Suplementares de Mensalista — “reservados os acessos por promoção ou melhoria de salário, serão extintas à medida que vagarem”.

Não se extinguíram, pois, como diz a sentença apelada, os últimos vestígios da hierarquia entre os aludidos cargos, tanto que foi respeitado o direito às promoções.

E, para maior evidência de que não houve a dissolução do vínculo funcional existente entre as duas classes de servidores, vê-se o disposto no art. 17, do mesmo Decreto n.º 8.813, de 1947, *in verbis*:

“Os funcionários que, por perceberem vencimentos superiores aos das classes finais das respectivas carreiras do Quadro Permanente, foram incluídos no Quadro Suplementar, com a denominação dos cargos que ocupavam à data do Decreto-lei n.º 1.944, de 30 de dezembro de 1939, ficam sujeitos ao desempenho das mesmas funções por êles atualmente exercidas”.

E', portanto, mais uma afirmativa de que os dois cargos não foram desassemelhados. As disposições transcritas e constantes do Decreto n. 8.813, de 1947, destroem, sem dúvida, a afirmação que serviu de fundamento à decisão recorrida.

Não se contesta, claro está, o direito que tem o Poder Público de alterar categorias funcionais de servidores, e inclusive, proceder desequiparação. No caso dos autos, porém, isso não ocorreu; muito ao contrário, as leis de reestruturações que se sucederam, conservaram a situação primitiva existente entre Delegados Fiscais e Chefes de Seção, isto é, ambos com o mesmo padrão e o mesmo vencimento, recebendo ainda os primeiros as suas antigas percentagens.

Custas pela recorrida.

Rio, em 31 de agosto de 1954. — *Henrique Fialho*, Presidente e Relator. — *Alberto Mourão Russell*. — *Narcélio de Queiroz* — Vencido, pois confirmava a sentença por seus próprios fundamentos. Entendi que os cargos em questão foram tornados autônomos ou desassemelhados, para usar o termo do v. acórdão e, portanto, não há como tirar das relações agora extintas, quaisquer conseqüências em favor dos autores.

7.^a Câmara Cível

AGRAVO DE PETIÇÃO N.º 4.898

Indefere-se o mandado de segurança quando o impetrante não faz prova da condição a que está subordinado o favor legal que pleiteia. Não traduz serviço de guerra a concessão de “Medalha de Guerra”, segundo o disposto no Decreto n.º 26.907 e Lei n.º 616, de 1949. Só aqueles que tenham prestado esse serviço têm direito a isenção do pagamento de imposto de transmissão referido na Lei n.º 31, de 1947.

Vistos e examinados êstes autos de agravo de petição de n.º 4.898, em que é agravante o Capitão Florim Ferreira Coutinho e agravada a Prefeitura

do Distrito Federal, acordam os juizes da 7.^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por unanimidade de votos, do mesmo conhecer, mas negar-lhe provimento, para confirmar a sentença agravada, denegatória da presente medida de segurança. Custas *ex-lege*.

E assim decidem porque, sem a prova inconcussa do direito líquido e certo em relação ao fato, não cabe a medida de segurança.

COMENTÁRIO

A tese do venerando acórdão está certíssima. Sobre o assunto, já se manifestou a Procuradoria Geral, nos seguintes termos:

PARECER N.º 29 — GPA

Serviço de guerra e esforço de guerra. Conceito e diferenciação. Lei n.º 31, de 31 de outubro de 1947. Isenção de imposto de transmissão de propriedade. Critério para a concessão de benefício.

A avalanche de requerimentos formulados por oficiais das Forças Armadas, com base na Lei municipal n.º 31, de 31 de outubro de 1947, visando isenção, ou restituição de imposto de transmissão de propriedade, está a exigir enérgica atuação desta Fazenda em defesa de uma de suas principais fontes de receita.

Na quase totalidade, trata-se de oficiais que apresentam declaração do Ministério da Guerra esclarecendo a prestação de “serviço de guerra”. A prova dêsse adinículo, exigido pela lei municipal, traz em conseqüência a aparência de direito ao benefício.

Com o advento do último conflito mundial, por determinações expressas do Decreto secreto n.º 10.490-A, de 25 de setembro de 1942, foi o território brasileiro dividido em zonas, quase tôdas denominadas de guerra. Em conseqüência, os oficiais destacados nestas últimas passaram a julgar-se prestadores de “serviço de guerra”; e, dado que o parágrafo único do art. 1.º da referida lei equiparou aos componentes da “Força Expedicionária Brasileira” os que houvessem prestado serviço de guerra, a isenção tem sido largamente pleiteada.

Faz-se, pois, imprescindível, a exata constatação do espírito do legislador, em valia de evidenciar-se que a equiparação se lançou com vistas àqueles que — real e efetivamente — despenderam “serviço de guerra”.

Um exame retrospectivo de toda a legislação incidente é indispensável. Vamos encontrar a primeira distinção entre os que prestaram *efetivo serviço de guerra* e os que despenderam *simples esforço de guerra*, no Decreto-lei n.º 6.795, de 17 de agosto de 1944, que estabeleceu a criação de medalhas, e no Decreto n.º 16.821, de 13 de outubro do mesmo ano, que regulamentou sua concessão.

Neste esclareceu-se que a Medalha de Guerra destinava-se a recompensar os oficiais que prestaram *serviços relevantes, de qualquer natureza, referentes ao ESFORÇO de guerra*, enquanto que a Medalha de Campanha destinava-se aos militares que *participaram das OPERAÇÕES de guerra*.