CAIXA ECONÔMICA — SERVIDORES DE AUTARQUIAS

— Interpretação do art. 156 da Constituição de 1937.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Joaquim de Barros Penteado e outros *versus* Fazenda Nacional
Recurso extraordinário n.º 10.547 — Relator: Sr. Ministro
RIBEIRO DA COSTA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 10.547, de São Paulo, recorrentes Joaquim de Barros Penteado e outros, recorrida a Fazenda do Estado:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, unânimemente, não co-

nhecer do presente recurso, nos têrmos das notas taquigráficas precedentes. Custas *ex-lege*.

Supremo Tribunal Federal, 9 de setembro de 1946. — *Laudo de Camargo*, Presidente. — *Álvaro Moutinho Ribeiro da Costa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Contra a Fazenda do Estado de São Paulo propuseram ação ordinária os funcionários da Caixa Econômica de Campinas, nomeados na inicial de fls. 2, sob a alegação de haverem sido prejudicados em virtude de reforma por que passou a organização dos serviços daquele estabelecimento, na conformidade do decreto n.º 12.519, de 22 de janeiro de 1942, visando, assim, a respectiva reintegração, em seus antigos lugares, ou sejam aquêles que cupavam por ocasião da última reorganização do quadro da Caixa, verificada por fôrça do referido decreto n.º 12.519, bem como a lhes pagar, com juros da mora, tôdas as diferenças de vencimentos que deixaram de receber em virtude do rebaixamento sofrido, inclusive dos aumentos posteriores. custas e honorários de advogado.

Decidiu a espécie o ilustre juiz de primeira instância, com a seguinte fundamentação:

"Os autores, funcionários da Caixa Econômica de Campinas, pretendem com a presente ação sua manutenção nos cargos que vinham exercendo em dita Caixa, anteriormente ao decreto n.º 12.519 de janeiro de 1942, sob a alegação de que, sendo funcionários públicos, não podiam ser rebaixados de ditos cargos. Sôbre a qualidade de funcionários públicos ou não, dos funcionários das entidades autárquicas, muito se tem discutido e divergem as opiniões. Temístocles Cavalcânti, em seu *Tratado de Direito Administrativo*, 4.º vol., pág. 180, estuda a questão, citando as correntes divergentes. Diz êle a fls. 184, que nenhum interêsse existe para o Estado, de considerar funcionários públicos os empregados dessas organizações autônomas, que realizam determinados serviços públicos. Que dada a divergência dos serviços dessas entidades, elas as mais das vêzes exigem funcionários técnicos, que melhor se equiparam aos empregados particulares nada impedindo porém ao Estado considerá-los como funcionários públicos, devendo a lei ordinária em cada caso, determinar a natureza dêsses empregados, as suas funções e as suas garantias, bem como a forma de provimento de seus cargos. Que a lei pode ou não considerá-los funcionários públicos, sem por isso transgredir a Constituição.

"No caso *sub judice*, como bem demonstrou a Fazenda em sua bem elaborada contestação, o Estado sempre negou aos empregados das Caixas Econômicas, a qualidade de funcionários públicos, sòmente reconhecendo esta pelo decreto n.º 12.519, de 1942. E assim que a lei n.º 117, de 1.º de outubro de 1892 criando no Estado, tais entidades, apenas declarou que seus auxiliares seriam empregados, não tendo êsse decreto digo essa lei lhes conferido qualquer regalia das que tinham direito os funcionários públicos. Posteriormente, a lei n.º 1.544, de 30 de dezembro de 1916, declarou em o § 2.º do art. 2.º, que os empregados das Caixas não seriam considerados funcionários públicos. Sòmente em 1934, foi que tais empregados começaram a obter algumas das regalias conferidas aos funcionários públicos, pelo art. 32 do decreto n.º 6.887, de 29 de dezembro. Nessa situação se achavam os autores quando se fêz nova reforma das Caixas Econômicas do Estado pelo decreto n.º 12.519, de 1942. Até aí, não eram funcionários públicos, porque leis especiais, até essa data, lhes negaram tal qualidade. A partir dêsse decreto, com o seu aproveitamento, foi que os autores passaram em virtude do disposto no art. 10, a funcionários públicos. O decreto n.º 12.519, em seus arts. 14, 15 e 16, determinou o modo do aproveitamento dos empregados das Caixas, garantindo-lhes os vencimentos que até então vinham percebendo. O art. 14, facultou ao Govêrno o aproveitamento nos cargos que vinham exercendo, dos funcionários efetivos, e no caso de serem aproveitados e classificados em lugares de menores vencimentos, garantiu-lhes os que vinham percebendo anteriormente. Assim, o autor Joaquim de Barros Penteado, que exercia o cargo de 1.º escriturário com os vencimentos de Cr$ 700,00 mensais, passou a ser 2.º

escriturário com os vencimentos maiorados para Cr$ 800,00. Antônio Miquelino de Albuquerque, Arnaldo de Castro e Joaquim Penteado Bueno, passaram de 2.º para 3.º escriturários, com os mesmos vencimentos mensais de Cr$ 600,00 e José Soares Couto, de 3.º, passou a 4.º escriturário, com os mesmos vencimentos de Cr$ 500,00 mensais. Como se vê, nenhum dos autores foi prejudicado em seus vencimentos, e ao Estado pela reorganização que fêz, era lícito, aproveitá-los em qualquer dos novos cargos. Caso semelhante foi julgado por êste juízo em 31 de agôsto de 1944, na ação proposta por Durval de Paula Ferraz e outros, empregados do extinto Instituto do Café, caso êsse confirmado pelo acórdão n.º 24.252, de 7 de fevereiro dêste ano. O caso de Amílcar Alves, contra a Prefeitura de Campinas, não se assemelha ao *sub-judice*, de vez que aí se tratava de um funcionário público municipal, legalmente reconhecido. As Municipalidades são administrações públicas, e não entidades autárquicas. O fato argüido pela Fazenda do Estado, de não terem sido os autores nomeados pelo Secretário da Fazenda para os cargos que vinham exercendo, em nada os prejudica por não serem êles os responsáveis por essa falta, mas o Secretário da Fazenda, que recebendo a ata na qual foram classificados os empregados da Caixa, não procedeu às suas nomeações.

"Em conclusão e de conformidade com o exposto, julgo improcedente a presente ação e condeno os autores ao pagamento das custas."

Apelam os autores, mas o Tribunal local, pelo v. acórdão de fls. 104 não lhes deu guarida à pretensão, confirmando, por seus jurídicos fundamentos, à sentença apelada.

Vieram, então, os vencidos com o recurso extraordinário, firmado nas letras *a* e *d* do n.º III do art. 101 da Carta Constitucional, sustentando que é infringente do preceito federal a decisão recorrida, pois os autores eram funcionários da Caixa Econômica de Campinas, com mais de 10 anos de serviço e não podiam em face do art. 156, inciso *c* da Constituição Federal de 1937, serem rebaixados em seu cargo como o foram, sem nenhum processo administrativo.

"Além disso, acrescentam os recorrentes, a sentença de fls., que foi confirmada pelo venerando acórdão de fls., decidiu de maneira diferente ao acórdão do Supremo Tribunal Federal e Tribunal de Apelação do Distrito Federal que uniformemente têm afirmado que os funcionários das entidades autárquicas, principalmente os das Caixas Econômicas, são funcionários públicos".

Sôbre o recurso, depois de arrazoado e contra-arrazoado, emitiu o ilustre Dr. Procurador Geral o parecer seguinte:

"Pela confirmação do acórdão recorrido por não ser caso de recurso extraordinário nem na letra *a*, nem na letra *d* do art. 101, III da Carta de 1937.

"Não houve violação da lei federal, nem falta de aplicação do texto Constitucional. Não foi citada igualmente outra decisão que contrarie a mesma tese apreciada pelo acórdão recorrido.

"*De meritis* — citado diversas vêzes, por ambas as partes devo esclarecer que nem sempre os trechos transcritos exprimem opinião pessoal. Em ambos os trabalhos, quer no *Funcionário Público e seu Estatuto*, quer no *Tratado* existem longos trechos expositivos, emitindo opiniões diversas.

"Na segunda edição do *Estatuto* que tomou o título *O funcionário e o seu regime jurídico* (fls. 115 e seguintes) mostrei como se diferenciam os regimes próprios aos funcionários das diversas autarquias. O que há de comum entre êles é a natureza pública da função, excluídas da legislação trabalhista, mas regulados por normas específicas, inerentes a cada entidade.

"Em trabalho especializado, "dos funcionários das autarquias", publicado na *Revista de Direito Administrativo*, vol. II, fasc. I, pág. 6, chegamos recentemente às seguintes conclusões:

"Mas, pelo fato de não serem funcionários públicos no sentido formal, nada impede que se considerem de direito público, isto é, fora da legislação trabalhista comum, êsses funcionários. E isto pelas seguintes razões: *a*) pela natureza jurídica das autarquias; *b*) pela natureza estatal dos seus serviços; *c*) pela conveniência e interêsse público; *d*) pelas incompatibilidades criadas pela lei, quanto à acumulação de proventos à contagem do tempo de ser-

viço. etc.; *c*) pela responsabilidade penal nos crimes funcionais.

"Temos, portanto, como absolutamente seguro que a natureza das relações entre funcionários e autarquias é eminentemente de direito público, dada a natureza jurídica daquelas entidades.

"Efetivamente, as entidades autárquicas são verdadeiros serviços públicos descentralizados, entidades públicas a que a lei atribuiu autonomia, mas sem lhes tirar o cunho estatal, com tôdas as conseqüências práticas e doutrinárias que daí decorrem.

"Mas, ao mesmo tempo que mantém a sua integração nas atividades e fins estatais, a lei desliga essas organizações de certos compromissos, formalidades e padrões burocráticos inerentes aos órgãos da administração pública.

"Apesar dessa autonomia, porém, estão os órgãos autárquicos adstritos ao cumprimento dos próprios fins do Estado, entre os quais se encontra a proteção jurídica dos seus funcionários.

"Não vemos, portanto, como de um modo geral podem ser negados aos funcionários ou empregados das autarquias os mesmos direitos fundamentais assegurados aos funcionários ou empregados públicos.

"Estabelecidas estas condições, pergunta-se: Teriam sido os recorrentes atingidos por atos que envolve a violação de garantia expressa na Constituição a todos os funcionários públicos?

"Não. As alterações feitas obedeceram ao regime interno da Caixa em que servem como funcionários, regime que não envolve o desrespeito a nenhuma norma constitucional, assegurador dos direitos de todos os funcionários.

"Eis porque, não me parece que se possa conhecer do recurso. A lei foi bem aplicada e aquela que regulava o regime jurídico e a vida funcional dos recorrentes.

Rio de Janeiro, 7 de agôsto de 1946. — *Temístocles Brandão Cavalcânti*, Procurador Geral da República."

É o relatório.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Relator) — A espécie não comporta o remédio constitucional, fundado quer na letra *a* quer na letra *b* do n.º III do art. 101, eis que em prol de seu cabimento porfiam os recorrentes estabelecer desobediência às garantias que a Constituição outorga aos funcionários públicos e invocam diversidade de apreciação com outros julgados desta Côrte e do Tribunal de Apelação do Distrito Federal.

Tenha-se em vista, porém, a situação dos recorrentes até 1942, não integrados na categoria de funcionários públicos, época em que nos têrmos da lei, o decreto n.º 12.519, de 22 de janeiro daquele ano, o Govêrno do Estado de São Paulo reorganizou os serviços da Caixa Econômica de Campinas, estruturando as carreiras de seus funcionários, dentre as quais os ora recorrentes, embora alcançados pela medida em aprêço, não sofreram, contudo, dano ou prejuízo em relação ao estipêndio dos cargos, que anteriormente exerciam, como bem se demonstra na fundamentação da sentença de primeira instância, confirmada pelo aresto recorrido.

Inexiste, na espécie ofensa ao art. 156 da Constituição vigente, nem se mostra, por outro lado, lesão às garantias na investidura dos recorrentes que continuam a integrar o quadro de funcionários da Caixa, sem diminuição ou perda dos respectivos proventos.

Ficou indemonstrada a divergência entre o modo por que foi decidida a hipótese *sub-judice* e o critério adotado por aresto desta Côrte ou do Tribunal de Apelação do Distrito Federal.

Não conheço do recurso. No mérito, se admitido, confirmo o julgado local.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Deixo de conhecer do recurso, porque não houve ofensa à lei, antes foi aplicada a legislação estadual atinente à espécie.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Não conheceram do recurso, unânimemente.

Deixou de comparecer, por motivo justificado, o Exmo. Sr. Ministro Castro Nunes.