MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL — EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS — TRIBUNAL MARÍTIMO

— Os procuradores junto ao Tribunal Marítimo não podem ter equiparados, por via judicial, os seus vencimentos, aos dos membros do Ministério Público Federal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Requerentes: Carlos Américo Brasil e outro
Mandado de segurança n.º 1.560 — Relator: Sr. Ministro Orosimbo Nonato

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança número 1.560, do Distrito Federal, requerentes Drs. Carlos Américo Brasil e Eduardo Maia Ferreira:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, integrando neste o relatório retro e na conformidade das notas taquigráficas precedentes, indeferir o pedido.

Custas da lei.

Rio, 14 de abril de 1952. — *José Linhares*, Presidente. — *Orosimbo Nonato*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Impetram os Drs. Carlos Américo Brasil

e Eduardo Maia Ferreira, respectivamente Procurador e Adjunto de Procurador junto ao Tribunal Marítimo, mandado de segurança, nos têrmos da inicial e que são os seguintes:

"Os Bacharéis em Direito Carlos Américo Brasil e Eduardo Maia Ferreira, brasileiros, casados, domiciliados nesta Capital, respectivamente, Procurador e Adjunto de Procurador junto ao Tribunal Marítimo, vêm expor e requerer a V. Excia. o seguinte:

"Criado pelo Decreto n.º 20.829, de 21 de dezembro de 1931, pelo art. 2.º do Decreto n.º 22.900, de 6 de julho de 1933, foi aprovado e mandado executar o Regulamento do então Tribunal Marítimo Administrativo, baixado com o Decreto n.º 24.585, de 5 de julho de 1934 que, por fôrça do disposto no art. 1.º do Decreto-lei n.º 7.675, de 26 de junho de 1945, passou a ser denominado Tribunal Marítimo, leis essas constitucionalizadas pelo art. 17 do Ato das Disposições Transitórias da atual Constituição federal.

"Estatuiu êsse regulamento, no artigo 7.º, que serviria junto ao Tribunal, como representante do Ministério Público, sem direito a voto e com as atribuições prescritas nesse Regulamento, um Procurador Especial que seria nomeado pelo Presidente da República, entre Auditores de Marinha e, na falta dêstes, entre os Membros da Procuradoria da República, ou entre os Auditores de Guerra e demais membros da Magistratura e Ministério Público Federal.

"(Para o cargo de Procurador Especial foi nomeado o Dr. Elias Fernandes Leite, auditor da segunda entrância da Justiça Militar e para o cargo de Adjunto de Procurador foi nomeado o Dr. Carlos Brasil, Adjunto de Promotor da mesma Justiça).

"E mais ainda, no art. 14 que:

"O Procurador especial representa os direitos da União, perante o Tribunal, em todos os processos de sua privativa competência e, na defesa de tais direitos, cabe-lhe:

"1.º — zelar pelo fiel cumprimento das leis federais referentes à Marinha Mercante e serviços que lhe são dependentes ou conseqüentes, promovendo a responsabilidade dos seus violadores nos têrmos dêste regulamento;

2.º — requerer ao presidente do Tribunal ou diretamente às Autoridades federais os inquéritos necessários, deligências, provas, documentos e o mais que julgar necessário para o início e instrução dos processos perante o Tribunal, cuja iniciativa lhe couber *ex-officio*...

"3.º — oficiar em todos os processos aforados perante o Tribunal, arrolando e substituindo testemunhas, requerendo diligências e perícias;

"4.º — assistir, exercendo suas atribuições, a todos os têrmos do processo;

"5.º — interpor os recursos legais;

"6.º — produzir alegações finais, por escrito, nos autos, e sustentá-las oralmente, em julgamento;.

"7.º — requerer o arquivamento de processos ou sua remessa a quem de direito, desde que escape à competência do Tribunal o seu conhecimento;

"8.º — fiscalizar a execução das sentenças finais do Tribunal;

"9.º — fiscalizar a execução dêste Regulamento, representando ao Presidente ou ao próprio Tribunal e, em recurso, ao Ministério da Marinha;

"10.º — distribuir o serviço ao Adjunto;

"11.º — emitir parecer sôbre as questões que lhe forem afetas pelo Ministro e pelo Diretor Geral da Marinha Mercante, atinentes à mesma, e que não forem privativos do Tribunal.

"Integrados no quadro do M. Público Federal, se hão de entender os procuradores a que se refere o Decreto 24.585, e os Adjuntos, posteriormente criados.

"E a integração se dá uma vez que as atribuições dêsses Procuradores, chamados, pelo decreto citado, precisamente, *representantes do Ministério Público*, são as mesmas ditadas aos membros do Ministério Público, as de representantes da União, incumbidos da defesa de seus direitos.

"Em verdade, não são outras as atribuições do Ministério Público, *uno e indivisível*, cada qual dos membros no

exercício de suas funções, representa essa entidade moral, como se todos êles agissem coletivamente segundo a observação perfeita de Jorge Americano.

"O Ministério Público ou é parte na causa, quando defende o interêsse da sociedade, a aplicação da lei, os princípios de ordem pública, — ou é representante, quando defende os interêsses do Estado, dos menores, dos interditos, nas causas em que é admitida a sua iniciativa, na exata conceituação do mesmo expositor.

"E' o Ministerio Público o órgão criado pela evolução do processo para a defesa do interêsse público na lição douta de Lopes da Costa, ou na expressão de Jules Coumoul o agente ativo da Justiça, em todos os assuntos em que a impulsiona, ou a faz mover.

"Daí, o serem as mesmas as funções de seu membros, ou representantes, que têm idênticas atribuições e respnosabilidades.

"E, por isso mesmo, os suplicantes sempre estiveram equiparados, em seus vencimentos, aos membros do M. Público da Justiça Local do Distrito Federal, assim como os Juízes, exceto o Presidente, aos Juízes de Direito da mesma Justiça.

"Essa equiparação, entretanto, deixou de ser mantida, embora o Tribunal Marítimo continue a ser um órgão técnico judicante, cujas decisões ultrapassam, mesmo, o âmbito nacional e que estende seu poder jurisdicional até o alto mar e portos estrangeiros.

"Não vale alegar a circunstância de não figurar o Tribunal Marítimo no elenco dos órgãos do Poder Judiciário, — eis que também dêle não consta o Tribunal de Contas, perante o qual age o Ministério Público.

"E', entretanto, o Tribunal Marítimo um Tribunal jurisdicional, como oproclamou o colendo Supremo Tribunal Federal, no agr. n.º 7.226, de 5 de julho de 1941, cujo acórdão é subscrito pelos EE. Ministros Eduardo Espínola, Orosimbo Nonato, Aníbal Freire, Castro Nunes, Valdemar Falcão, Cunha Melo, Otávio Kelly e Laudo Camargo — *in Jurisp. do Supremo Tribunal Federal*, Imprensa Nacional, vol. 5.º, 1942, pág. 178 e seguintes.

"E' princípio hoje consagrado que, para funções iguais ou cargos de iguais atribuições e responsabilidades, se impõem iguais vencimentos e, mesmo, a Lei n.º 5.622, de 28 de dezembro de 1928, dispunha que:

"serão assemelhados, quanto aos vencimentos, os cargos de iguais atribuições.

"Da mesma forma, a Lei Orgânica do Distrito Federal estatui que:

"a lei estabelecerá o critério de igual remuneração para cargos e funções de idênticas atribuições e responsabilidades".

"Êsse, o princípio de Justiça de que, segundo observou Francisco Campos, desde os gregos, *à paridade de condições* deve corresponder *paridade de tratamento*: é um princípio implicito em todo o regime que se propõe realizar um mínimo de justiça social e que não reco*nhece ao legislador a faculdade de exercer a discrição legislativa além de certos limites* .....
.....
ou de, na distribuição dos favores ou das recompensas, aquinhoar .....
.....
a uns mais do que outros que se encontravam em situação especìficamente análoga.

"E' o princípio incluído entre os considerandos básicos para a interpretação das diversas normas de caráter social, pela Comissão Jurídica Interamericana, segundo a qual:

"a igual trabalho deve corresponder igual remuneração, independentemente de sexo, raça, credo, ou nacionalidade do trabalhador.

"E' uma regra de justiça distributiva e a referência à igualdade é objetiva e não subjetiva, pois não se trata de igualdade dos homens, *mas de funções, atribuições e responsabilidades*, na conceituação de Pontes de Miranda: a cada um, as suas obras.

"Ora essa equiparação, de que eram beneficiados os suplicantes, e que cessou de existir e a que têm êles direito certo, líquido e incontestável é o que êles vi-

sam, na impetração do mandado de segurança contra o ato denegatório.

"Em verdade, requerida, por haver sido sugerido pelo Sr. Ministro da Marinha, ao Sr. Ministro da Justiça, a manutenção dessa equiparação, foi-lhes negada por ato do Presidente da República que, assim, evidentemente, feriu direito líquido e certo dos suplicantes não só deixando de lhes reconhecer a situação de Órgão do Ministério Público, senão, também, correlatamente, o direito de perceberem as vantagens decorrentes da sua função, caso que justifica, na conformidade da Constituição federal, art. 141, § 24, do Cód. Processo Civil, art. 319, a medida impetrada, consoante o disposto na Lei 1.713, de 28-10-939, medida que ora impetram, depois de haverem esgotados todos os recursos administrativos, como o comprova o respectivo expediente que os suplicantes requerem seja requisitado do Exmo. Sr. Ministro da Marinha, para os fins de instrução do presente remédio legal, bem como o processo P. R. 31.835-46 remetido em 28-7-1947 ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

"Nestes têrmos, e de acôrdo com os arts. 321 e 322 do Código Processo Civil, requerem a V. Exa. se digne proceder à distribuição do mandado, esperando que o Exmo. Sr. Ministro que vier a ser o Relator, ordenará a notificação do coator, para prestar informações, citando-se o representante legal da mesma para contestar o pedido, sob as penas da lei.

"Os suplicantes fiam que lhes será deferida a segurança impetrada e

E. R. Deferimento".

O Exmo. Sr. Presidente da República enviou os informes que recebera do Exmo. Sr. Ministro da Marinha, nesses têrmos:

"Em referência ao pedido de informação do Exmo. Sr. Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, sôbre o alegado por Carlos Américo Brasil e Eduardo Maia Ferreira, respectivamente, Procurador e Adjunto de Procurador, junto ao Tribunal Marítimo, no mandado de segurança contra o ato do Presidente da República indeferindo, em grau de recurso o requerimento em que pleiteavam equiparação de seus vencimentos aos do Ministério Público Federal, cumpre-me dizer que não tem fundamento legal, a pretensão dos requerentes da segurança. Partindo da premissa, de que exercem funções idênticas às cometidas ao Ministério Público Federal, entendem que como tal devem ser tidos, e, conseqüentemente, serem igualmente remunerados.

"As funções exercidas pelo Tribunal Marítimo são mais de natureza administrativa que judiciária. O Tribunal Marítimo é um órgão subordinado a êste Ministério, destinado a realizar julgamento de acidentes marítimos. São julgamentos de perícia, que não fazem cousa julgada, como tem decidido o egrégio Supremo Tribunal, em mais de um acórdão.

"Os Procuradores e Adjuntos de Procuradores do Tribunal Marítimo percebem os vencimentos que lhes são fixados em lei.

"Assim, recusando aos impetrantes vencimentos maiores do que os que lhes são estipulados, não houve violação de lei como não houve nenhum direito preterido, uma vez que não pode ser arguída de inconstitucional a fixação de vencimentos diferentes para funções diversas, como são as exercidas pelos impetrantes num órgão administrativo, e as de atribuição do Ministério Público Federal. Não há identidade de função, num e noutro caso.

"E' o que me parece suficiente dizer para pôr em evidência a legalidade do despacho impugnado pelos impetrantes da medida em aprêço.

"Rio de Janeiro, D. F., 10 de outubro de 1951. — *Renato de Almeida Guillobel*, Vice-Almirante Graduado, Ministro da Marinha".

Falou por derradeiro, pela Procuradoria Geral da República e com a aprovação do eminente titular Exmo. Sr. Dr. Plínio Travassos, o Sr. Doutor Procurador Corrêa Pina.

Lê-se no aludido parecer:

"Pretendem os impetrantes, Procurador e Adjunto de Procurador junto ao

Tribunal Marítimo, respectivamente, se lhes assegure, por sentença, o direito, que supõem *líquido* e *certo*, de serem os seus vencimentos equiparados aos que percebem os membros do Ministério Público Federal.

"Alegam que exercem idênticas funções e invocam o art. 3.º da Lei n.º 5.622, de 28 de dezembro de 1928, segundo a qual seriam também assemelhados, quanto aos vencimentos, os cargos de iguais atribuições nas diversas repartições federais.

"Improcedem as alegações da inicial.

"Em cumprimento ao art. 125 da Constituição federal, a Lei n.º 1.341, de 30 de janeiro de 1951, organizou o Ministério Público da União, que compreende o Ministério Público Federal, que exerce as suas funções perante a justiça comum e a eleitoral, o Ministério Público da Justiça Militar e o Ministério Público da Justiça do Trabalho.

Muito ao contrário do que alegam, os impetrantes não integram o Ministério Público Federal, cujos órgãos são o Procurador Geral da República, o Sub-Procurador Geral e os Procuradores da República no Distrito Federal e nos Estados (Lei n.º 1.341, citada, art. 27).

"As suas funções em nada se assemelham às que exercem os Procuradores da República, que são os representantes judiciais da União e da Fazenda Nacional (Lei n.º 1.341, citada, artigos 37 e 38).

"Funcionam os impetrantes junto ao Tribunal Marítimo, que não faz parte do Poder Judiciário da União (Constituição, art. 94), sendo um órgão administrativo subordinado ao Ministério da Marinha.

"Nenhuma lei ampara os impetrantes o direito que postulam através do remédio excepcional do mandado de segurança, que se destina a garantir tão sòmente *direito líquido e certo*, não amparado por *habeas-corpus* (Constituição federal, art. 141, § 24; Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951, art. 1.º).

"A Lei n.º 5.622, de 1928, invocada na inicial, foi revogada, *ex-vi* do artigo 48 da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, — diploma que reorganizou o serviço público civil da União.

"Nenhuma aplicação à hipótese dos autos, tem a lei orgânica do Distrito Federal, também invocada pelos impetrantes.

"Integrantes do Quadro Permanente do Ministério da Marinha, em exercício perante o Tribunal Marítimo, percebem os impetrantes os vencimentos fixados em lei.

"Qualquer alteração no padrão de vencimentos sòmente poderá ser feita pelo Poder Legislativo, por iniciativa do Chefe do Poder Executivo (Constituição federal, art. 67, § 2.º).

"Assim, sendo inexistente o direito postulado, é de ser denegada a sentença, condenados nas custas os impetrantes.

Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 1952. — *Oscar Corrêa Pina*, Procurador da República.

De acôrdo. — *Plínio de Freitas Travassos*".

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (Relator) — O alvo a que miram os impetrantes é a equiparação de seus vencimentos aos que percebem os membros do Ministério Público Federal.

Ao que pretendem os impetrantes, as atribuições são idênticas e "para funções iguais ou cargos iguais, iguais atribuições e responsabilidades, se impõem iguais vencimentos".

Trata-se de critério justo e re-justo e que domina, falando pela via ordinária, a legislação positiva, através da Lei n.º 5.622, de 28 de dezembro de 1928, da Consolidação das Leis do Trabalho, art. 5.º e da Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 40, prendendo-se àquele "princípio sumo da igualdade, da alusão de Coviello". Na Constituição federal êle se consagra na declaração do art. 141: "Todos são iguais perante a lei", cuja eficácia e imponência, o douto Francisco Campos, em parecer, realça nestes têrmos.

"O princípio constitucional da igualdade perante a lei não é um simples postulado de valor puramente político, ou uma dessas declarações de conteúdo indeterminado, cuja função consiste em traçar ao legislador um programa de contornos indefinidos, dentro de cujos remotos horizontes êle poderá evoluir com tôda a liberdade ou de que não resultam limitações positivas de sua discreção legislativa.

O princípio constitucional da igualdade perante a lei é uma regra jurídica de caráter positivo, e, embora rico de conteúdo, suscetível de revestir acepções definidas, assim como de prestar-se a aplicações práticas ou de ser especificado, individuado ou particularizado em situações jurídicas de caráter concreto, singular ou positivo".

E o eminente jurista prova não ser a cláusula constitucional de igualdade "simples aspiração ou mero artigo de programa político um dêsses princípios especulativos a cujos têrmos, por não serem suscetíveis de especificação, não se pode atribuir conteúdo definido ou significação concreta, senão uma regra de elaboração legislativa" de enorme área de influência em tôdas as províncias do direito.

Não se pode, assim, negar o prestígio do princípio invocado.

O pressuposto, entretanto, de sua aplicação, no caso, não se apresenta desnublado de dúvidas: — identidade de funções, de encargos, de atribuições e de responsabilidades.

Basta realçar, além da diversidade de funções a que alude o parecer da Procuradoria Geral da República, que os impetrantes funcionam junto ao Tribunal Marítimo, que não se integra no Poder Judiciário da União (vêde artigo 94 da Constituição federal).

Trata-se de órgãos administrativos. Sua atividade pode ser considerada *jurisdicional*, mas não é judicante.

Castro Nunes dilucida: "A jurisdição em tal caso se diz administrativa, mas sem confusão possível com aquelas em que as contestações se dirigem contra o Estado. Apenas para excluir a feição *judiciária*, que não tem o Tribunal Administrativo.

Jurisdições coextensivas do poder normativo ou regulamentar conferido a certas entidades que a lei institui por descentralização de serviços do Estado são as exercidas pelas autarquias em função disciplinar ou de fiscalização, repressão de fraudes, etc.

Os americanos dão a êsse poder jurisdicional a qualificação de *quasi-judicial functions*.

O fenômeno se acusa, aliás, em tôda parte, realizando-se por essa forma uma descentralização *funcional* do Estado na tríplice esfera, executiva, normativa e jurisdicional" (*Do Poder Judiciário*, pág. 12).

Mais de uma vez, tem o Supremo Tribunal examinado a situação do Tribunal Marítimo.

O próprio Relator dêste mandado já versou detidamente no assunto, negando àquele Tribunal a natureza, que deveras, não tem, de órgão judiciário.

Suas decisões não produzem *res iudicata*, senão apuração de prova, de muito preço, sem dúvida, mas sem o caráter de sentença, e até de prova invencível, embora não deva ser repelida senão *cum caute et iuditio*.

Quando de sua criação em 1931, admitiu o art. 5.º, § 7.º, coubesse recurso para o Supremo Tribunal Federal de decisão do Tribunal Marítimo que impusesse pena de inaptidão para o serviço ou fôsse contrária à jurisprudência interpretativa da Constituição e das leis federais, "procurando-se, em sentido oposto, entrosá-lo no mecanismo judiciário".

Seabra Fagundes, de quem é a observação, acrescenta: "Ao tempo o hibridismo seria admissível, pois que, depositário o Govêrno Provisório da função constitucional, podia alterar, em sua estrutura, a jurisdição constitucionalmente outorgada à Suprema Côrte.

Sobrevindo, porém, a Constituição de 1934, que restaurou, em suas linhas tradicionais a jurisdição extraordinária dessa Côrte, o texto permissivo do recurso, se teve como inoperante (Supremo

Tribunal Federal, 5-8-1941, *Revista Forense*, vol. 89, págs. 120-123. Posteriormente, e antes da vigente Constituinte, a própria legislação ordinária retirou ao Tribunal Marítimo o feitio jurisdicional que lhe emprestara o ato criador..." (*O Contrôle dos Atos Administrativos*, 2.ª edição, pág. 171).

Inequiparável o Tribunal Marítimo, órgão administrativo, cujas decisões formam provas preciosas, mas não constituem sentenças, no vero sentido da palavra, falece o pressuposto mesmo em que procuram se esforçar os impetrantes para a equiparação pretendida, têrmos em que denego a segurança.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Indeferiram o pedido, unânimemente.

Deixaram de comparecer, o Exmo. Senhor Ministro Edgar Costa, por motivo justificado e o Exmo. Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, por se achar em gôzo de férias, sendo substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos.