FUNCIONÁRIO PÚBLICO — GRATIFICAÇÃO — REDUÇÃO

— Não ofende direito adquirido o texto que determina a redução de gratificação de funcionário, ou que o seu cálculo se baseie em vencimentos ou salários anteriormente percebidos.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recorrentes: João Artur Portugal Macedo e outros
Recurso de mandado de segurança n.º 4.771 — Relator: Sr. Ministro BARROS BARRETO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 4.771, do Paraná, sendo recorrentes João Artur Portugal Macedo e outros e recorrido o Governador do Estado:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, negar provimento ao recurso, sem divergência de votos.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas datilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio, 18 de novembro de 1957. — *Orosimbo Nonato*, Presidente. — *Barros Barreto*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Ao ilustre Tribunal de Justiça do Paraná impetram mandado de segurança João Artur Portugal Macedo e outros, contra a sanção, pelo Governador do Estado, da Lei n.º 2.907, de 15 de outubro de 1956, cujo art. 9.º, revogando outras disposições legais, determinou que as gratificações percebidas pelos postulantes tivessem por base o valor dos vencimentos ou salários anteriormente recebidos.

Denegou o *writ* o venerando acórdão de fls. 58, que passo a ler:

"A redutibilidade dos vencimentos dos funcionários públicos, é princípio dominante no direito moderno, pois as relações jurídicas entre o Estado e o funcionário não são de natureza contratual, mas decorrentes de estatuto legal. Os vencimentos são fixados por lei e por lei podem ser modificados, conforme o interêsse público."

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 24-57, de Curitiba, em que são impetrantes João Artur Portugal Macedo e outros, por seus advogados Drs. J. R. Vieira Neto e Eduardo R. Virmond:

Os impetrantes, que são servidores, médicos e funcionários dos serviços de Saúde Pública e lotados na Secretaria de Saúde Pública do Estado, impetram o presente mandado de segurança, con-

tra ato do Sr. Governador do Estado, que lhes teria ferido direito líquido e certo.

Alegam que o ato impugnado é a sanção pelo Chefe do Executivo da Lei n.º 2.907, de 15 de outubro de 1956, cujo art. 9.º reza:

"Ficam revogados os arts. 19 e 23 da Lei n.º 872, de 18 de agôsto de 1952 e as Leis ns. 592, 553 e 2.506, de 23 de janeiro de 1951, 3 de junho de 1953 e 22 de novembro de 1955, respectivamente.

§ 1.º Os servidores beneficiados com as gratificações percentuais previstas nas leis revogadas por êste artigo, continuarão percebendo-as de acôrdo com as suas disposições, porém, na base do valor do vencimento ou salário que vinham recebendo antes da data da presente lei".

A partir de 1949, leis sucessivas instituíram e regulamentaram a gratificação de um têrço sôbre os vencimentos percebidos pelos impetrantes, em virtude de exercerem função que envolve riscos de vida e de saúde.

Entendem que essa gratificação de um têrço do respectivo vencimento, inerente ao cargo e proporcional aos vencimentos, ficou incorporada, desde a data da promulgação da lei e da sua efetivação pela continuidade do seu recebimento, ao patrimônio funcional de cada um dos impetrantes, passando a constituir direito adquirido, não mais podendo ser alterada.

Visam, por meio da presente segurança, a garantia dêsse direito, que consideram incontestável, líquido e certo.

Solicitadas as necessárias informações, prestou-as o Exmo. Sr. Governador do Estado pelo ofício de fls. 26 a 31.

O Sr. Procurador-Geral opina pela denegação da segurança.

Isto pôsto:

O direito pleiteado pelos impetrantes, evidentemente, não se apresenta com as características de liquidez e certeza, indispensáveis para poder ser protegido pelo remédio excepcional do mandado de segurança.

Alegam que a revogação da Lei n.º 592, de 23 de janeiro de 1951, que instituiu e regulamentou a gratificação de um têrço sôbre os vencimentos percebidos pelos impetrantes, em virtude de exercerem função que envolve risco de vida e de saúde, veio ferir o direito adquirido dos impetrantes e que já se encontrava incorporado ao seu patrimônio.

O que se vê, é que, realmente, a Lei n.º 2.907, de 15 de outubro de 1956, que majorou os vencimentos e salários dos servidores do Estado, revogou as leis anteriores, referentes à gratificação do têrço acima mencionado, estabelecendo, entretanto, no § 1.º do art. 9.º, que os servidores beneficiados com as gratificações percentuais previstas nas leis revogadas por êste artigo continuarão percebendo-as de acôrdo com as suas disposições, porém, na base do valor do vencimento ou salário que vinham recebendo antes da data da presente lei.

Continuam, portanto, os impetrantes a perceber uma gratificação especial, em virtude do exercício de função que envolve risco de vida, que já agora não corresponde ao têrço sôbre os vencimentos atuais e o que pretendem é que seja mantido êsse têrço, ou essa percentagem que, no seu entender, já se incorporou ao seu patrimônio, como direito adquirido.

Não se pode contestar hoje, que as relações jurídicas entre o Estado e o funcionário, não são de natureza contratual, mas sim, decorrentes de estatuto legal.

E o Estatuto dos Funcionários, como acentua Temístocles Cavalcânti, "cria, também uma situação permanente que subsiste enquanto o funcionário fica em serviço e enquanto em vigor a lei que o criou. Mas sofre tôdas as transformações sofridas por esta lei. Se as normas do estatuto são modificadas ou suprimidas por lei nova, esta se aplica a todos os funcionários que integram o serviço, não sòmente em relação àque-

les nomeados depois, mas, também, àqueles nomeados anteriormente e que estiverem em serviço ao ser promulgada a nova lei" (*Tratado*, vol. III, 51).

E o ilustre tratadista acrescenta "que não há nem pode haver discussão a êsse respeito. Sòmente os ignorantes ou demagogos, no dizer de Duguit, poderiam pretender o contrário".

Tal conceito, desde logo, afasta a idéia do direito adquirido.

A própria redutibilidade dos vencimentos dos funcionários públicos é princípio dominante no direito moderno.

Contra êle, e é ainda Temístocles Cavalcânti quem o diz, só se levantam os partidários da tese contratual, que estabelece entre o funcionário e o Estado uma relação jurídica inalterável pela vontade unilateral do Estado.

A Constituição assegura, apenas aos magistrados, a garantia da irredutibilidade dos vencimentos.

Mas, na espécie, os impetrantes nem mesmo viram seus vencimentos reduzidos. Ao contrário, a lei nova majorou e, embora revogando a lei anterior, manteve a gratificação especial decorrente do exercício de função que envolve risco de vida. Manteve-a intacta, sem alteração.

Não há lei, em vigor, que assegure a gratificação do têrço sôbre os vencimentos pela execução de trabalhos com risco de vida.

O Estatuto dos Funcionários Públicos, em seu art. 141, efetivamente prevê "a gratificação pelo exercício em determinadas zonas ou locais e pela execução de trabalhos de natureza especial com risco de vida ou de saúde", mas, manda que essa gratificação seja fixada, ou determinada em lei especial.

Não estabelece nenhum limite, percentagem ou *quantum*.

Perfeitamente ajustável à espécie, a ementa do acórdão do Supremo Tribunal Federal, que confirmou decisão dêste pretório, reconhecendo a permissibilidade da própria extinção de vantagens concedidas a funcionários: "Fora dos casos expressos na Constituição ou em lei ordinária, não pode o funcionário pretender direito líquido e certo à irredutibilidade de vencimentos e muito menos de percentagens, salvo em relação aos serviços já prestados" (*Paraná Judiciário*, 61, 624).

Essa ementa fixa o exato sentido jurídico da espécie submetida ao conhecimento do Tribunal, por via do presente mandado de segurança.

Pelo exposto:

Acordam os Juízes do Tribunal de Justiça, em sessão plena, denegar a segurança impetrada, pela inexistência de direito líquido e certo a ser protegido.

Custas na forma da lei.

Curitiba, 5 de abril de 1957. — *Munhós de Melo*, Presidente. — *Segismundo Gradowsky*, Relator. — *Isaias Beviláqua*. — *Manoel Lacerda Pinto*. — *Penido Monteiro*. — *Lauro Lopes*. — *Cunha Pereira*. — *J. Ferreira Guimarães*. — *Francisco Paula Xavier Filho*. — *Alberto de Carvalho Seixas*. Foi voto vencedor o do Exmo. Sr. Desembargador Nobre de Lacerda. — *Segismundo Gradowsky*".

Inconformados, os vencidos surgiram, mediante petição a fls. 62, com o presente recurso ordinário, que teve processo regular.

Pronunciou-se, neste parecer, a douta Procuradoria-Geral da República:

"João Artur Portugal Macedo e outros impetraram, ao Tribunal de Justiça do Paraná, mandado de segurança contra ato do Sr. Governador do mesmo Estado, "ato consubstanciado em sanção de lei".

A lei, cuja sanção foi impugnada, tem o n.º 2.907, de 15-10-56, e no art. 9.º determinou que o cálculo de gratificações percebidas pelos impetrantes tivesse por base os vencimentos ou salários anteriormente percebidos.

A fls. 26-31 se encontram as informações prestadas pelo Sr. Governador.

Disse S. Excia. que o mandado é impetrado contra lei em tese; que, na espécie o legislador aumentou, sensìvelmente, os vencimentos dos impetrantes, mas determinou que as gratificações fôssem calculadas tendo em vista a antiga retribuição; que os peticionários

não gozam de irredutibilidade de vencimentos.

O Tribunal de Justiça denegou a ordem, em acórdão a fls. 58-60, do qual destaco o seguinte trecho:

"A Constituição assegura, apenas aos magistrados, a garantia da irredutibilidade dos vencimentos.

Mas, na espécie, os impetrantes nem mesmo viram seus vencimentos reduzidos. Ao contrário, a lei nova os majorou e, embora revogando a lei anterior, manteve a gratificação especial decorrente do exercício de função que envolve risco de vida. Manteve-a intacta, sem alteração".

Foi interposto recurso ordinário (fls. 62) regularmente processado.

PRELIMINAR

A impetração é contra direito em tese.

Conforme jurisprudência pacífica do Pretório Excelso, não cabe, em tal caso, a medida excepcional.

O comentário de Francisco Campos sôbre a conceituação do "direito em tese" merece ser lembrado:

"A norma em tese é aquela que não produz, desde logo, ou pelo simples fato de haver sido editada, as conseqüências ou os fins a que se destina; ela sòmente passa a incidir sôbre indivíduos, cuja conduta pretende regular, através de atos administrativos em que se individue ou qualifique o destinatário do mandamento até então concebido em têrmos abstratos ou genéricos" (Parecer, *in Revista Forense*, vol. 155, págs 77-79).

Contra atos em tese não pode vingar o mandado (mandados de segurança ns. 2.009, 2.656, 2.655, 2.708, 3.101, 3.222, etc.; recursos de mandados de segurança ns. 2.477, 2.481, 2.653, etc.).

MÉRITO

Conforme tem decidido o Pretório Excelso:

"Na garantia constitucional do direito adquirido não se compreende a irredutibilidade de vantagens dos funcionários, como acontece com os magistrados" (acórdão do Supremo Tribunal Federal, no recurso extraordinário n.º 15.530, *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 33, pág. 92).

"A situação do funcionário não é contratual mas legal ou regulamentar, alterável de acôrdo com a conveniência pública" (acórdão do Supremo Tribunal Federal, *in* recurso extraordinário n.º 16.421, *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 31, pág. 171).

Na espécie, nem redução de gratificações houve; apenas a lei nova dispôs que a gratificação seria calculada de acôrdo com a antiga.

Não há direito algum a amparar e, muito menos, direito líquido e certo.

Distrito Federal, 2 de outubro de 1957. — *Carlos Medeiros Silva*, Procurador-Geral da República".

Está feito o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto (Relator) — Nego provimento ao recurso, que se me afigura de manifesta inconsistência.

Sòmente aos magistrados a Constituição federal assegura a garantia de irredutibilidade dos vencimentos. E, destarte, os proventos percebidos pelos funcionários públicos podem ser reduzidos, conscante o interêsse público.

Infere-se, daí, que a redução das gratificações percentuais, a fim de calculadas, tendo por base os vencimentos ou salários que ditos servidores vinham recebendo antes da lei impugnada, não apresenta os característicos de ofensa a direito líquido e certo.

De ressaltar, outrossim, que a impetração voltava-se, apenas, contra a lei em tese, jamais comportando mandado de segurança, conforme jurisprudência pacífica e torrencial.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão oi a seguinte: Sem divergência de votos, negaram provimento.

Presidência do Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Vilas-Boas.

Votaram com o Relator, Sr. Ministro Barros Barreto, os Srs. Ministros: Afrânio da Costa, substituto do Sr. Ministro Rocha Lagoa, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral; Cândido Mota, Ari Franco, Nélson Hungria, Luís Gallotti, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa e Lafayette de Andrada.