FUNCIONÁRIO PÚBLICO — PROCURADOR DE AUTARQUIA — VANTAGENS

— Não cabe a percepção cumulativa de acréscimos de vencimento e de gratificação adicional por tempo de serviço.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

União Federal *versus* Roberto Machado de Bustamante e outros
Recurso extraordinário n.º 42.950 — Relator: Sr. Ministro LUÍS GALLOTTI

ACÓRDÃO

Vistos êstes autos de recurso extraordinário n.º 42.950, decide o Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal, 1-10-1959. — *Barros Barreto*, Presidente. — *Luís Gallotti*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Roberto Machado de Bustamante e outros, procuradores da Companhia Nacional de Navegação Costeira, pediram ao Juízo da Fazenda Pública, mandado de segurança contra ato do Superintendente da emprêsa, alegando: — requereram a gratificação adicional sôbre os seus vencimentos, independentemente e sôbre o acréscimo outorgado pelo § 2.º do art. 13 da Lei n.º 116, de 15-10-1947, visto terem mais de 20 anos de serviços prestados à autarquia e terem sido equiparados aos membros do Ministério Público da União, nos direitos, vencimentos, vantagens e impedimentos. Existem várias decisões administrativas de Tribunais que amparam a pretensão dos impetrantes. E o Tribunal Federal de Recursos ainda decidiu assim no caso do procurador do IPASE Orlando Pennaforte Caldas, bem como o Juízo da Fazenda no caso do Desembargador Antônio Teles Neto. Apesar disso, sofreram indeferimento.

O Superintendente informou, remexendo o parecer em que baseava o indeferimento e no qual se lê: (fls. 14-15).

"O art. 146 da Lei n.º 1.711-52, dispõe o seguinte:

"Art. 146. Ao funcionário que completar 20 anos de serviço público efetivo, será atribuída uma gratificação igual a 15% do respectivo vencimento, a qual será elevada a 25% quando o tempo de serviço do funcionário fôr de 25 anos completos.

"Parágrafo único. Esta gratificação é extensiva aos funcionários que já se achem aposentados e tenham completado o respectivo tempo de serviço na atividade".

Os requerentes, equiparados que foram por fôrça da Lei n.º 2.123, de 1-12-53 (Dispõe sôbre a situação jurídica dos procuradores das autarquias federais), percebem, além dos seus vencimentos ordinários (Cr$ 24.116,20) um acréscimo percentual de 25%, no valor de Cr$ 6.028,80, de acôrdo com o art. 13 da Lei n.º 116, de 15-10-1947, § 2.º, *verbis*:

"§ 2.º Os membros do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, que contarem mais de dez anos de serviço na respectiva classe, ou mais de vinte anos de serviço público, terão os vencimentos do cargo acrescidos de 25%; os que contarem mais de oito anos da classe, ou mais de quinze anos de serviço público, perceberão mais 15%, sôbre os vencimentos do cargo".

O art. 1.º e seu § 1.º, do Decreto n.º 31.922, de 15-12-1952 ("Regulamenta a concessão da gratificação adicional por tempo de serviço"), dispõe o seguinte:

"Art. 1.º A concessão da gratificação adicional por tempo de serviço, prevista nos arts. 145, item XI, e 146, da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, obedecerá ao disposto neste regulamento.

§ 1.º O presente regulamento não se aplica ao funcionário que, em virtude de lei especial, tenha direito a gratificação adicional por tempo de serviço".

O art. 253 da Lei n.º 1.711-52 (Estatutos dos Funcionários Públicos Civis da União, dispõe o seguinte:

"Art. 253. Aos membros do Magistério, do Ministério Público e da carreira de diplomata, regidos por leis especiais, serão aplicadas, subsidiàriamente, as disposições dêste estatuto".

Dúvida não há que os procuradores autárquicos, equiparados que são aos membros do Ministério Público da União, estão "regidos por leis especiais" inerentes a êstes. Dentre essas leis, não se pode excluir a de n.º 116, de 15-10-47, acima citada, cujo art. 13 concede a vantagem ora requerida.

A aplicação subsidiária do Estatuto dos Funcionários Públicos só pode ser entendida no sentido de preencher uma lacuna existente nas "leis especiais". Mas confirmamos — essa lacuna, na hipótese presente, não existe, por isso que os Membros do Ministério Público da União e assim os seus assemelhados, os procuradores autárquicos, gozam do benefício de acréscimo percentual por tempo do serviço e com mais vantagem até pois o lapso de tempo exigível é menor do que o estabelecido no Estatuto.

"Ainda outro aspecto que fala contràriamente à pretensão dos ilustres procuradores, é o acima citado no § 1.º do art. 1.º do Decreto n.º 31.922, de 15 de dezembro de 1952.

Evidentemente se o decreto que regulamente o exercício dêsse direito (art. 146 da Lei n.º 1.711-52) exclui da sua aplicação o "funcionário que, em virtude de lei especial, tenha direito a gratificação adicional por tempo de serviço", é porque essa norma subsidiária não lhe favorece.

Nem se diga que o Estatuto se refere à gratificação adicional por tempo de serviço (145, IX) enquanto a Lei n.º 116-47 (art. 13, § 2.º) fala em "os vencimentos do cargo acrescidos de...".

A razão finalística que inspirou ambos os dispositivos foi a mesma: premiar o servidor (*latu sensu*) com uma vantagem acessória pelo seu tempo de serviço.

O que existe é uma sutileza de redação que não pode ensejar o pretendido *bis in idem*".

O Juiz Leal Fagundes concedeu a segurança, reportando-se à sentença anterior e acrescentando: (fls. 22/5.

"Com efeito, dizem as informações que "os Membros do Ministério Público da União e assim os seus assemelhados, os procuradores autárquicos, gozam do benefício de acréscimo percentual por tempo de serviço e com mais vantagens até, pois o lapso de tempo exigível é menor do que o estabelecido no Estatuto", para, tão logo e paradoxalmente, argumentarem com o regulamento (Decreto n.º 31.922, de 15-12-1952), de disposição estatutária (art. 146), o qual exclui da sua aplicação o "funcionário que, em virtude de lei especial, tenha direito a gratificação adicional por tempo de serviço".

A única identidade entre uma coisa e outra (acréscimo e gratificação adicional), é o fato gerador de ambos; tempo de serviço. E daí? Por acaso êsse mesmo fato gerador não está presente, também, nas promoções por antigüidade, nas bienais, pagas por algumas autarquias, e em tantas outras vantagens deferidas a servidor público?

O Decreto n.º 31.922 cit., proíbe a duplicidade de gratificações adicionais, mas não que os vencimentos majorados, acrescidos pela promoção horizontal, sejam imunes à dita gratificação adicional.

Cumpre acentuar, também, outra distinção entre acréscimo e gratificação

adicional: o primeiro é incorporado ao vencimento e a segunda não.

Não há, pois, como confundir as duas vantagens em apreciação, sendo inválido, portanto, o pretendido *bis in idem*.

A invocada "razão finalística que inspirou ambos os dispositivos" (art. 146 do Estatuto e § 2.º do art. 13 da Lei n.º 116-47) é a mesma que inspira as promoções por antigüidade, as bienais, a incorporação de gratificação de função aos proventos, a aposentadoria em cargo em comissão, etc.

Se tantas vantagens são atribuídas aos funcionários, em razão do tempo de serviço, por que a celeuma, os esgares de escândalo, quando a magistratura, poder desarmado e a mercê do Executivo, para as suas necessidades materiais, mais elementares, apenas aplica tècnicamente, o direito e lhe dá o sentido, para o qual é o poder competente e especializado?

"Dita celeuma — tudo indica — teve suas origens, em raciocínio de quem não conhecia assunto, que lhe não era pertinente e, por isso, só poderia raciocinar em têrmos estatutários e peculiares ao seu *metier*, daí a confusão de acréscimo de vencimentos com gratificação adicional.

As majorações dos vencimentos da magistratura deveriam ser automàticas, independentemente da interferência dos outros podêres, previstas, expressamente, na Constituição e sujeitas, tão-só, ao implemento de determinadas condições, tais como alteração do salário-mínimo, majoração dos vencimentos paradigmas da cúpula dos outros podêres ou aumento de custo de vida, tudo de modo a afastar a duvidosa constitucionalidade das aludidas interferências, inclusive a deselegância e a gratuita hostilidade dos que, bem fornecidos de vantagens e regalias, lançam labéu sôbre lídimas interpretações judiciárias, de auto-atribuição de pingues vantagens, as quais não se alceiam e não se equiparam ao que obtêm ou podem obter os catões bem servidos, isentos, ao demais, da sobrecarga avassalante de serviço e de responsabilidade, cometidos à magistratura.

É desigual o tratamento que as leis dispensam a determinados servidores, em relação aos magistrados.

Quem não sabe que agentes subalternos e de responsabilidades ínfimas participam das rendas estatais e têm remuneração, até muitas vêzes, mais elevadas que os Juízes? Não se precisa ir longe, basta que se fique nos próprios Ofícios da Justiça, em que até escreventes ganham mais do que os juízes.

Dispenso-me tais considerações porque o assunto é correlato e porque a sentença ou o despacho são as tribunas e a imprensa do Juiz".

No Tribunal Federal de Recursos, o Relator, Ministro Elmano Cruz, reformava a sentença, dizendo: (fls. 43-44).

"Trata-se, sem dúvida, de pretensão de um *bis in idem*.

Pretendem os agravantes que se lhes defira a gratificação adicional por tempo de serviço, assim explìcitamente denominada no art. 146 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, ao lado da gratificação por tempo de serviço, denominada de acréscimo, decorrente, do § 2.º do art. 13 da Lei n.º 116, de 1957. Serão, assim, computadas duas gratificações por um só e mesmo fato: uma por tempo de serviço, com apoio no Estatuto, Lei n.º 1.711.

A sentença recorrida acolheu a pretensão; mas não estou de acôrdo com êsse entendimento; ao revés, tenho para mim que um só e mesmo fato, fluência do tempo, não pode determinar, no serviço público, o pagamento de duas espécies de adicionais".

O Ministro J. F. Mourão Russel, porém, leu a sentença na íntegra e a confirmou.

O Ministro J. J. de Queirós também confirmou a sentença, com êste voto: (fl. 52).

"Senhor Presidente, a mim me parece que o acréscimo de vencimentos e o adicional por tempo de serviço não cons-

tituem aumentos da mesma natureza, *data venia*.

O acréscimo de vencimentos que a êstes se incorpora tem como razão de ser o exercício de determinadas funções: a de magistrado ou a do ministério público. O adicional por tempo de serviço tem como motivo determinante, apenas, o tempo de serviço público em geral. Tanto isto é certo que se contam diferentemente o exercício da função e o tempo de serviço. O adicional, resultante de tempo de serviço, não se incorpora aos vencimentos, como ocorre no caso de acréscimo resultante do exercício de determinada função.

Com a devida vênia, acompanho o voto do Juiz Mourão Russel, para negar provimento ao recurso".

Os Ministros Aguiar Dias, Oliveira e Silva, Sampaio Costa e Djalma da Cunha Melo, acompanharam o Ministro Russel, ficando assim, vencido o Relator.

Recorreu a União, extraordinàriamente, invocando a alínea *a* (fls. 57-59).

Êste o despacho do Ministro Artur Marinho, que o admitiu (fls. 60v):

"Caso como êste deve ser submetido à supervisão alta do egrégio Supremo Tribunal Federal, pareça-me, embora, que o venerando acórdão recorrido é dos mais corretos. Admito o recurso".

Nas suas contra-razões os recorridos aludem a trechos de votos que, em hipótese idêntica, teriam sido proferidos, quer no Tribunal de Recursos, quer no Supremo Tribunal, e apontam esta ementa de acórdão da 2.ª Turma, no recurso extraordinário n.º 38.742 (fls. 66).

"Gratificação adicional — Inexistente direito adquirido quando êste ainda está em expectativa. Nenhuma lei federal violada. Incabível o extraordinário".

A Procuradoria-Geral opina: (fls. 85-86):

"Preliminarmente, o recurso (fls. 57-9) manifestado oportunamente, é cabível, pelo fundamento da alínea *a*. da norma constitucional, por isso que, como o demonstrou a recorrente, o venerando acórdão recorrido, (fls. 55), — que, por maioria de votos, confirmou a sentença de primeira instância (fls. 20-5), para reconhecer aos recorridos, procuradores da Cia. Nacional de Navegação Costeira — Patrimônio Nacional o direito de perceberem, cumulativamente, o acréscimo de vencimentos, por tempo de serviço, previsto no art. 13, § 2.º, da Lei n.º 116, de 15 de outubro de 1947, e a gratificação adicional também por tempo de serviço, de que trata o art. 146 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952) — vulnerou o art. 1.º, § 1.º, do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 31.922, de 15 de dezembro de 1952, segundo o qual o aludido art. 146 não se aplica "ao funcionário que, em virtude de lei especial, tenha direito a gratificação adicional por tempo de serviço".

De meritis, de acôrdo com as fundamentadas razões da recorrente, opino pelo provimento do recurso, a fim de, reformado o venerando acórdão recorrido, ser cassada a segurança, uma vez que aos recorridos não assiste direito, muito menos líquido e certo, à percepção cumulativa de duas gratificações adicionais, por tempo de serviço, pois, em verdade, a vantagem concedida, como acréscimo de vencimentos, pelo art. 13, § 2.º, da citada Lei n.º 116, de 1947, não é senão uma gratificação adicional, tal como a prevista no art. 146 da Lei n.º 1.711, de 1952.

Alegaram os impetrantes, *ut* fls. 2-4, em abono de sua pretensão, que o Tribunal Federal de Recursos, o Superior Tribunal do Trabalho, o Tribunal de Contas da União, e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal reconheceram aos seus ilustres membros o mesmo direito à percepção cumulativa das duas gratificações adicionais, calculada a segunda (Estatuto, art. 146), sôbre o *quantum* dos vencimentos acrescidos da primeira (Lei n.º 116 cit., art. 13, § 2.º).

Tal entendimento, todavia, ainda que respeitável não foi acolhido pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, intérprete máximo da Constituição e das leis federais.

Alegaram ainda os recorridos que, recentemente, em 11 de novembro de 1958 a egrégia Segunda Turma não conheceu, unânimemente, por incabível, do recurso extraordinário n.º 38.742, também interposto pela União Federal, tendo sido recorrido Orlando de Pennafort Caldas, procurador do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado ao qual o Tribunal Federal de Recursos também assegurara o direito de perceber, cumulativamente, as duas gratificações.

Não se trata, porém, de hipótese idêntica à dêstes autos, pois, segundo consta das informações, *ut* fls. 11-12 e 13 e 14-5, os impetrantes ora recorridos, sòmente requereram a concessão da vantagem do art. 146 do Estatuto em 27 de novembro de 1957, quando já percebiam a gratificação ou acréscimo de vencimentos do art. 13, § 2.º, da Lei n.º 113, de 1947, por fôrça da Lei n.º 2.123, de 1 de dezembro de 1953, que dispõe sôbre a situação jurídica dos procuradores das autarquias federais, equiparando os seus vencimentos aos dos procuradores da República —, ao passo que o doutor Orlando de Pennafort Caldas já vinha percebendo aquela gratificação (Estatuto, art. 146), havia mais de um ano, anteriormente à vigência da citada Lei n.º 2.123, motivo por que se entendeu era êle titular de situação definitivamente constituída, que não podia ser atingida por lei posterior (doc. de fls. 68-9, 70-7 e 78-80).

Merece, pois, provido o recurso, cassada, assim, a segurança.

Distrito Federal, 5 de junho de 1959. — *Oscar Corrêa Pina*, Procurador da República".

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — O parecer, em que se baseou o ato impugnado pelos recorridos, e o parecer do ilustre procurador Oscar Corrêa Pina deixam evidente que o recurso deve ser conhecido e provido.

O que os recorridos pretendem, e se admitiu, é perceber *cumulativamente* os adicionais por tempo de serviço concedidos na lei geral e os adicionais por tempo de serviço concedidos na lei especial que lhes diz respeito (esta, até, mais vantajosa), isso com fundamento em que esta lei fala em *acréscimo*, como se *gratificação adicional por tempo de serviço e acréscimo de vencimentos por tempo de serviço* não fôssem a mesma coisa, apenas sob rótulos diferentes.

Não vale argumentar que alguns Tribunais adotaram administrativamente quanto ao estipêndio de seus membros a norma pela qual se batem os recorridos, pois isso terá resultado de um equívoco, tanto que o Supremo Tribunal Federal se recusou a adotá-la e o próprio legislador expressamente a condenou ao votar a Lei n.º 3.414, de 20 de junho de 1958, com que foram aumentados os vencimentos de Juízes e Membros do Ministério Público.

Dispôs essa lei, no art. 19:

"A gratificação adicional por tempo de serviço prevista no art. 146 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, não é devida aos Juízes, aos Membros do Ministério Público e aos mais servidores públicos referidos nesta lei, *desde que já percebam acréscimo de vencimentos em virtude de leis especiais*".

E, no art. 20, obrigou os que haviam recebido cumulativamente as duas vantagens a restituírem a que lhes não era pertinente, dispondo:

"Os vencimentos fixados nesta lei vigorarão a partir de 1.º de janeiro de 1957, *deduzidas, imediatamente, quaisquer vantagens auferidas desde então, com base no art.* 146 *da Lei n.º* 1.711, *de* 28 *de outubro de* 1952" (Estatuto).

A lei se referiu às vantagens auferidas desde 1 de janeiro de 1957, porque a partir desta data é que o citado equívoco começara a vigorar.

A decisão da 2.ª Turma, que os recorridos invocam, apreciou caso diferente, como demonstra o parecer da Procuradoria-Geral e bem se vê da respectiva ementa. *E, quando não fôsse êle diferente, a decisão teria sido errônea*, em contraste com a acertada deliberação do Supremo Tribunal, desacolhendo o critério seguido por outros Tribunais.

Assim, conhecendo do recurso, dou-lhe provimento, para cassar a segurança.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso e lhe deram provimento. Decisão unânime.

Relator: o Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti. Presidente da Turma o Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Nélson Hungria.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros, Cândido Mota Filho, Ari Franco, Luís Gallotti e Barros Barreto.