FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ABONO — REDUÇÃO DE VANTAGENS

— A natureza da relação entre funcionários e o Estado é estatutária; os direitos e deveres daqueles podem ser modificados por lei sem ofensa a direitos adquiridos.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Sebastião Procópio de Oliveira e outros *versus* Estados de Minas Gerais Recurso de mandado de segurança n.º 18.188 — Relator: Sr. Ministro PRADO KELLY

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de recurso em mandado de segurança em que são recorrentes Sebastião Procópio de Oliveira e outros, e recorrido Estado de Minas Gerais, decide a Terceira Turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, negar provimento ao recurso, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal, 1.º de dezembro de 1967. — *Gonçalves de Oliveira*, Presidente. — *Prado Kelly*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Prado Kelly — A espécie vem assim exposta à f. 72:

"Sebastião Procópio de Oliveira e outros, praças e oficiais inativos da Polícia Militar, impetraram mandado de segurança contra ato do Secretário da Administração que, pelas Portarias ns. 286 e 315, respectivamente, de 31-10 e 17-11-64, deu instruções às repartições encarregadas da confecção das fôlhas de pagamento do pessoal e pagadoras sôbre o pagamento do abono de família, percentual, que lhes foi assegurado por leis anteriores e não revogadas pela Lei n.º 3.216, de 16-10-64.

Alegam que vêm percebendo o abono familiar percentual de sete por cento (7%), calculado sôbre seus vencimentos e vantagens desde o início da vigência

da Lei n.º 971, de dezembro de 1945, e mantido pela Lei n.º 1.803, de agôsto de 1958, "Estatuto da Polícia Militar" em seu art. 78 e respectivos parágrafos. Continuam êles, a Lei n.º 3.216, de 1946, em seu art. 5.º criou uma inovação que é a seguinte: "O abono de família percentual não será calculado sôbre a importância do aumento de vencimentos resultante da aplicação desta lei e não será inferior ao abono de família". Essa lei, que deu nova redação aos arts. 75, 77, 79 e 82 do Estatuto dos Militares deixou intacto e intocável o art. 78 e seus parágrafos, daí concluírem que o seu art. 5.º não se lhes aplica, porque tinham uma situação preexistente e garantida pelo art. 141, § 3.º, da Constituição federal. Querem, com isso, perceber o abono familiar percentual, calculado sôbre seus vencimentos e vantagens sem a limitação do artigo 5.º, da referida Lei n.º 3.216.

As eg. Câmaras Civis afetaram ao eg. Tribunal Pleno a argüição de inconstitucionalidade que, pelo acórdão de f. 68, foi rejeitada.

Volta a questão para apreciação afinal das Câmaras Civis Reunidas" (fôlhas 72-73).

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais denegou, à unanimidade, a segurança, "pelos fundamentos constantes do v. acórdão de f. 68".

Tais fundamentos são os seguintes:

"O malsinado art. 5.º já teria, pois, ao que se alega, encontrado os impetrantes como titulares de um direito adquirido, qual o de perceberem o abono de 7% preestabelecido na Lei n.º 971, de 1-7-63, sôbre seus vencimentos e quaisquer aumentos futuros e vantagens incorporáveis, enquanto o familiar estiver nas condições previstas na lei. Improcede, porém, a alegação dada a impossibilidade de haver-se configurado, na espécie, o invocado direito adquirido, isto é, aquêle que, conforme a conceituação, na doutrina e na jurisprudência, se haja constituído com caráter definitivo, ou, como diz a lei civil, *inalterável a arbítrio de outrem*. Não há mais dúvida, hoje, no campo do Direito Administrativo, que a vinculação entre o poder público e seus servidores é de natureza estatutária e não *contratual*. Inúmeras são as decisões dos nossos Tribunais nesse sentido, como se pode ver na *R.F.*, 113/143, 118/491, 124/500, 143/257, 148/136, 149/104, 150/194, 163/195. — Segundo a "teoria do estatuto", criada pelos administravistas, a situação jurídica do funcionário, suas atribuições, competência, condições e natureza do serviço, estipêndio, horário, etc., podem, salvantes as exceções constitucionais expressas, ser alteradas por vontade unilateral do Estado através do estatuto legal por êle ditado. Não há, pois, contrato, mandato, ou locação de serviços. O servidor apenas aceita as condições impostas pela lei ou regulamentos, consistindo a manifestação da sua vontade ùnicamente no ato da aceitação (Temístocles Cavalcanti, *in O Funcionário Público e seu Regime Jurídico*, p. 125, 127 e 139). Por isso mesmo, têm decidido os Tribunais que "dada a natureza dessa relação, sujeita a modificações que forem sugeridas pelo interêsse coletivo, não se pode falar em direito adquirido do funcionário a inalterabilidade dos seus vencimentos, no sentido da sua redução. A estabilidade e a vitaliciedade do emprêgo não impedem, portanto, a redução de vencimentos" (*R.F.* 113/143). Na verdade, só a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos pode impedir que a lei ordinária os altere, mormente em se tratando não dos vencimentos pròpriamente ditos, mas de mera vantagem denominada na própria lei em que se estriba a invocação do direito adquirido, como "auxílio pecuniário", a que é inegável o caráter de liberalidade. Os impetrantes argüentes, porém — oficiais e praças reformados da Polícia Militar — não são titulares do direito à referida irredutibilidade. O Supremo já decidiu, mais de uma vez, que, de modo geral, "a redução de vencimentos

ou proventos dos servidores públicos é faculdade reconhecida à Administração" (*R.F.* 163/195), e, certa feita, condicionou essa faculdade, assim: "Não se nega ao Estado o direito de reduzir vencimentos de funcionários, mas impõe-se-lhe o reconhecimento de um motivo de interêsse público e que a medida tenha um caráter geral e impessoal" (*R.F.* 150/194). No caso dos autos até mesmo essa exigência se encontra satisfeita, eis que, conforme expõe o representante do Estado, com o preceituado no art. 5.º da Lei n.º 3.216, quis o legislador "dar mais um passo rumo à absoluta igualdade de tratamento entre antigos e novos servidores, com o cuidado, porém, registre-se, de não provocar a mínima redução do *quantum* até então percebido pelos beneficiários do critério percentual" (f. 27), o que inegàvelmente constitui um motivo de interêsse público relevante, visando à eqüidade. E note-se que não se trata aqui de redução de vencimentos. Inexiste, portanto, sob qualquer aspecto. a apontada violação do art. 141, § 3.º, da Constituição Federal, por parte do combatido art. 5.º da Lei n.º 3.216, supra transcrito. No tocante ao art. 182, muito mais inconsistente se mostra a argüição, pois as garantias estabelecidas neste dispositivo para as "patentes, com as vantagens, regalias e prerrogativas a elas inerentes", dizem respeito às Fôrças Armadas, "constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica", objeto do Título VII da Carta Magna. O fato de o art. 183 dispor que as polícias militares "são consideradas como fôrças auxiliares, reservas do Exército" não significa, òbviamente, que tais garantias lhes sejam extensivas. A pretensão, em tempo de paz, é realmente despropositada. Da mesma forma, o art. 193, que tem a mesma redação do art. 144 da Constituição Estadual, sòmente pode ter sido lembrado pelos argüentes como simples coadjuvação à sua postulação, vez que apenas dispõe sôbre a oportunidade da revisão dos vencimentos dos aposentados, não podendo, por conseguinte, ter sido desrespeitado pelo prefalado art. 5.º da Lei n.º 3.216, que, ùnicamente, veda o cálculo do abono de família percentual sôbre o aumento de vencimentos" (fs. 68v.-70).

No tocante ao "direito adquirido", destarte se exprimiu o ilustrado Relator, Des. Helvécio Rosenburg:

"... para aplicação dêsse princípio — do direito adquirido — indispensável se torna precisar a natureza das relações jurídicas entre o Estado e o funcionário.

A princípio procurou-se amoldar a função pública às regras do direito privado, dando-se ao funcionário idêntico tratamento aos empregados de emprêsas particulares. Entretanto, como já dizia Viveiros de Castro "a doutrina contratual é uma velharia já sem cotação entre os mestres" (*Acórdãos e Votos*, p. 433). Isto porque, como salienta *Gaston Jèze*: *Le fonctionnaire est vis-à-vis de l'administration dans une situation estatutaire e réglementaire*".

Realmente, a doutrina contratual cedeu lugar, de há muito, à denominada estatutária, que coloca essas relações dependentes de ato unilateral da autoridade pública. Vale dizer, que aquelas condições vigentes ao tempo da investidura no cargo podem ser alteradas unilateralmente pela administração. Daí dizer Gaston Jèze que, de acôrdo com a teoria estatutária, o legislador pode aumentar ou reduzir as vantagens do cargo, com aplicação do preceito no presente e no futuro, excluídos os seus efeitos sôbre o passado ou aos fatos consumados. Assim, submetida uma restrição, a ela se deve submeter o funcionário, sem que, entretanto, fique obrigado a responder pelos atos ou fatos ocorridos anteriormente (*Princípios de Direito Administrativo*, p. 135-136).

O que é certo, e sôbre o qual o acôrdo é geral, é que a Administração pode reduzir a todo instante as vantagens dos funcionários ou agravar suas obriga-

ções. Essas modificações se aplicam a todos os funcionários, inclusive àqueles que, na época de sua nomeação, as condições previstas lhes eram favoráveis.

Não existe, hoje em dia, quem, entre nós, sustente o contrário, havendo, apenas, divergência, entre poucos, quando classificam o contrato como sendo de direito público. Para Seabra Fagundes o que regula a situação jurídica do funcionário é um estatuto legal, dependente de ato unilateral de autoridade pública (*Revista de Direito*, 53/146).

Uma vez que tais relações não são da ordem contratual, diz Alcides Cruz, a remuneração pode ser alterada pela autoridade que a fixou, diminuindo ou aumentando-a, salvo disposição constitucional em contrário, sem dar direito a nenhuma reclamação que, durante o exercício das funções de determinado cargo, o estipêndio do respectivo titular será invariável" (*Direito Administrativo Brasileiro*, p. 100).

Adepto da mesma corrente, Temístocles Cavalcanti teve oportunidade de sustentar: "Se as normas do Estado são modificadas ou suprimidas por uma lei, esta se aplica a todos os funcionários que integram o serviço, não sòmente em relação àqueles nomeados anteriormente e que estiverem em serviço ao ser promulgada a nova lei" (*Tratado de Direito Administrativo*, 3/51). Idêntico entendimento é sustentado por J. Guimarães Manegale (*Direito Administrativo* 1/206), Francisco Campos (*Revista de Direito Administrativo*, 1/213), Mário Marzagão (*Revista de Direito Administrativo*, 1/693), Lúcio Bittencourt (*R.F.*, 98/309). Carlos Medeiros Silva (*R.F.*, 149/105), Pontes de Miranda, *Com. à Constituição de 1946*, 3/220.

A jurisprudência de nosso Tribunal segue a mesma doutrina. Basta lembrar o acórdão relatado pelo eminente Orosimbo Nonato, quando precisou: "Não é necessário desdobrar tôdas as linhas em que se amplia o debate para mostrar o crescente desprestígio da doutrina contratual, que vai encontrar origem em aparências falazes e na idéia falsa de que as outras doutrinas levam ao mais desempedido dos arbítrios. Nem o expediente, de que outros se socorrem, como Orlando e Laband, do apêlo à existência do "contrato de direito público", pode prevalecer contra a doutrina estatutária, a não ser que se quisesse submeter a noção irreduzível de contrato, guardando-se-lhe apenas o rótulo para uma situação jurídica tôda diferente daquela que o contrato indica e caracteriza. A situação do funcionário não é contratual. É regulamentar, subordinados os seus direitos aos fins públicos de sua função. É o estatuto, é o regulamento que baliza o alvedrio do governante e oferece as demarcações das garantias e proveitos dos funcionários (*Revista de Direito Administrativo*, 4/163).

Esclarecida que a natureza da relação entre o Estado e o funcionário é estatutária, que seus direitos e obrigações podem ser modificados unilateralmente pelo Estado, não pode êle invocar o "direito adquirido" nem tampouco reclamar indenização alguma. Isto porque inconciliáveis são a doutrina estatutária e o direito adquirido.

Assim sendo, podia o Estado, como o fêz pela Lei n.º 3.216, de 16-10-64, que aumentou os vencimentos do funcionalismo estadual, restringir a aplicação do abono familiar percentual à importância correspondente ao aumento, sem ferir sua aplicação a importância referente ao vencimento que vinha percebendo anteriormente. A situação preexistente é mantida. O que inovou é a extensão do abono à importância do aumento. E isso podia fazer o Estado por fôrça da doutrina estatutária, salvo quanto aos magistrados, que não são funcionários e gozam de garantias constitucionais" (fs. 81-83).

Interposto recurso ordinário (f. 76), a douta Procuradoria-Geral da República pronunciou-se por esta forma:

"Opinamos no sentido de que se negue

provimento ao presente recurso, pois o acórdão recorrido (fs. 80-04), ao contrário do que sustentam os recorrentes, colocou-se em harmonia com a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal, compendiada na *Súmula* 27:

"Os servidores públicos não têm vencimentos irredutíveis, prerrogativa dos membros do Poder Judiciário e dos que lhes são equiparados" (f. 96).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Prado Kelly (Relator) — Nego provimento ao recurso não só pelos motivos das decisões de f. 68 e 81-83, transcritos no relatório, senão ainda em sufrágio da tese expressa na *Súmula* 27.

EXTRATO DA ATA

Recurso de Mandado de Segurança n.º 18.188, MG, Relator, Ministro Prado Kelly. Reclamantes, Sebastião Procópio de Oliveira e outros (Adv. Raimundo Cândido). Reclamado, Estado de Minas Gerais (Adv. Tarcísio Carlos de Almeida Cunha).

Decisão: Negou-se provimento. Decisão unânime.

Presidência do Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira. Presentes os Srs. Ministros Hermes Lima, Prado Kelly, Elói da Rocha e Amaral Santos.