FUNCIONÁRIO PÚBLICO — GRATIFICAÇÃO ESPECIAL — ATO ADMINISTRATIVO COMPLEXO

— Se o direito à gratificação especial por risco de vida e saúde não chegou a aperfeiçoar-se, a justiça não tem como reconhecê-lo.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

João de Jesus e outros *versus* União Federal
Recurso extraordinário n.º 70.395 — Relator: Ministro
ANTÔNIO NEDER

ACÓRDÃO

Vistos e relatos estes autos de RE n.º 70.395, do estado da Guanabara, em que são recorrentes João de Jesus e outros e recorrida da União Federal, decide o Supremo Tribunal Federal, por sua Segunda Turma, unanimemente, não conhecer do recurso, de acordo com as notas juntas.

Brasília, 9 de outubro de 1972. *Eloy da Rocha,* Presidente. *Antônio Neder,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Antônio Neder: O despacho com que o eminente Senhor Ministro Amarílio Benjamin, então Presidente do eg. Tribunal Federal de Recursos, admitiu o presente recurso extraordinário, expõe em termos completos a controvérsias, tanto que componho este relatório com o seu texto.

Ei-lo (fls. 72 e 73):

"Gráficos do Ministério da Marinha moveram ação ordinária para pleitear o pagamento da gratificação especial de risco de vida e saúde durante o período de 10.2.60 — data do Decreto n.º 47.783, que regulamentou a sua concessão — até 26.6.64, quando foi extinto o benefício pela Lei n.º 4.345/64.

Verificado o preenchimento dos requisitos legais para a concessão do benefício, inclusive com parecer favorável e fixação do percentual pela Divisão de Higiene e Se-

gurança, do Ministério do Trabalho e Previdência Social, o Dr. Juiz *a quo* julgou procedente a ação, dado que só faltava o requisito da publicação do ato administrativo, concedendo o favor legal.

Entretanto, por votação unânime, a eg. Segunda Turma deste Tribunal reformou essa decisão sob fundamento de que "a concessão do benefício foi expressamente revogada pela Lei n.º 4.345, de 1964".

Inconformados, recorrem extraordinariamente os servidores, com base nas letras *a* e *d*, da autorização constitucional. Afirmam, para tanto, que o aresto impugnado teria negado vigência ao art. 150, § 3.º, da Constituição de 1967, além de violar o princípio geral da irretroatividade das leis. Citam, também, julgados deste Tribunal favoráveis à sua pretensão.

Damos razão parcial aos recorrentes por entendermos que até ser editada a lei que extinguiu a gratificação pleiteada (Lei n.º 4.345/64, art. 15, n.º III) — a ela faziam jus os autores, que somente não a recebiam por omissão da autoridade em formalizar a concessão do benefício com a sua publicação, à espera de ato governamental que regulamentaria o art. 78, da Lei n.º 3.780, de 1960, e que não chegou a ser editado. Nosso entendimento, aliás, foi confirmado pela Lei n.º 4.863/65, que em seu art. 14, parágrafo único, ressalvou a percepção da vantagem que estivesse garantida por decisão judicial definitiva, justificando, plenamente, a idéia de que as gratificações correspondentes a período anterior à Lei n.º 4.345, pelo menos, deveriam ser pagas.

Quanto à divergência jurisprudencial, todavia, carece de fundamento o recurso, vez que os julgados trazidos a confronto não se prestam para caracterizá-la, em face da *Súmula* n.º 369.

Admitidos, por isso, o apelo de fls. 66-8. apenas pela letra *a*."

As trazões e contra-razões do recurso são estas:... (*lê*).

A il. Procuradoria-Geral da República opinou nestes termos (fls. 86 e 87):

"1. Discute-se o direito à gratificação de risco de vida e saúde, postulado em juízo quando já revogado o diploma legal que o autorizava. Em conta a circunstância de que aquele diploma, Decreto n.º 47.783/60, limitara a gratificação pela percepção *a partir da data da publicação do ato da autoridade que a conceder*, acertadamente dicidiu o v. acórdão recorrido (fls. 60-4) que os autores, ora recorrentes, não tinham como fazer jus ao benefício.

2. Mesmo em relação ao período entre a vigência do decreto e a edição da lei extintiva, é de ver-se que, ao direito adquirido que os autores opunham à incidência da lei nova, faltou requisito básico, qual fosse a complementação do reconhecimento das condições pressupostas, o que ficou na expectativa da regulamentação do art. 78, parágrafo único, da Lei n.º 3.780, de 1960. Este dispositivo, ao se referir à dita *gratificação, dispôs que a sua concessão seria regulada por lei específica*. Logo, se ao invés dessa regulamentação, o que ocorreu foi a extinção da vantagem pela Lei n.º 4.345/64, e se o direito pleiteado corresponde a período em que se aguardava a regulamentação da concessão, é óbvio que não há direito adquirido a merecer apreço em face do art. 150, § 3.º, da Constituição de 67, a teor de cuja vigência os recorrentes impugnam o v. acórdão.

3. Isto posto, o parecer é contrário ao conhecimento do recurso".

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Antônio Neder (Relator): Das contra-razões do presente recurso, merece destaque o seguinte trecho (fls. 79-81):

"4. Os autores, ora recorrentes, propuseram a presente ação para o fim de lhes ser assegurado o direito de perceberem a *gratificação de risco de vida e saúde* no período compreendido entre 10.2.60 a 26.6.64,

datas, respectivamente, do Decreto n.º 47.783, que regulamentou a concessão do benefício, e da Lei n.º 4.345, que o revogou.

5. Às fls. 31-2, esclarece a Secretaria-Geral da Marinha que:

"os interessados, muito embora suas propostas lograssem parecer favorável da Divisão de Higiene e Segurança, não tiveram publicados em *Diário Oficial* seus atos concessórios da gratificação a que faziam jus, em virtude da expectativa da regulamentação do art. 78, parágrafo único, da Lei n.º 3.780, de 12.7.60, que prescrevia: "dentro de seis meses, contados da publicação desta lei, o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional projeto de Lei regulamentando a concessão de que trata este artigo". Vale salientar que ao invés de uma lei regulamentadora, como era de se esperar, ocorreu, pelo contrário, a promulgação da Lei n.º 4.345, de 1964, revogando tais vantagens.

Assim, inexistindo a publicação de ato concessório exigido no art. 13 do Decreto n.º 47.783/60, carece de apoio legal a pretensão dos interessados à percepção de atrasados, correspondentes às vantagens em questão".

6. Correto, sem dúvida, o entendimento da digna autoridade administrativa, pois a concessão de gratificação por risco de vida e saúde se inclui na categoria dos atos administrativos *complexos*, que são aqueles para cuja concretização se torna necessário a manifestação de diversas vontades" (Themístocles Brandão Cavalcanti. *Tratado de Direito Administrativo*. 4. ed. v. I, p. 343).

7. Ato complexo, ensina Jellineck, "é a forma pela qual se manifesta a vontade definitiva do Estado, resultante do concurso de mais de um órgão, *nenhum dos quais tem competência para manifestar isoladamente essa vontade*" (op. cit. p. 245).

8. Para a concessão da vantagem de que se trata, torna-se indispensável:

a) parecer favorável do Departamento Nacional de Saúde;

b) *autorização* do Sr. Presidente da República, após pronunciamento do DASP;

c) portaria do dirigente do órgão de lotação do funcionário, publicado no *Diário Oficial*.

9. Como o ato administrativo *complexo*, que é, só se torna *válido*, só se *concretiza*, após a manifestação de todos os órgãos que nele hão de influir.

10. Correta, portanto, a norma inscrita no Decreto n.º 47.783, de 1960:

"A gratificação será devida a partir da data de publicação do ato da autoridade que a conceder".

11. *Não tendo, pois, o ato concessivo chegado a se consumar*, já que, a partir da vigência do art. 78 da Lei n.º 3.780/60, *deixara de existir base legal para a concessão da vantagem*, dúvida não pode haver, *data venia*, quanto à improcedência da pretensão dos interessados.

12. Foi o que decidiu, corretamente, o v. acórdão recorrido. A Lei n.º 3.780, de 1960, ao determinar que as condições para concessão de vantagem seriam fixadas *em lei*, automaticamente *revogou* o Decreto n.º 47.783, em que se apóiam os interessados".

O autor dessas contra-razões é o competente Procurador da República, Dr. Paulo Soliberger, que apreciou a matéria em termos irrespondíveis.

Subscrevendo essa fundamentação, não conheço do recurso, pois é certo que o acórdão recorrido não contrariou o princípio constitucional que garante o direito adquirido.

No que respeita à divergência jurisprudencial, os recorrentes não a demonstraram, porque os acórdãos apontados como padrões são todos do mesmo Tribunal Federal de Recursos do qual promana a decisão recorrida (verbete 369 da *Súmula*).

Repito que não conheço do recurso.

EXTRATO DA ATA

RE n.º 70.395 — GB — Rel., Ministro Antônio Neder. Rectes., João de Jesus e outros (Adv., Lêda Maria de Albuquerque Noronha). Recda., União Federal.

Decisão: Não conhecido, unânime. Impedido, o Ministro Xavier de Albuquerque.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Srs. Ministros Thompson Flores, Bilac Pinto, Antônio Neder e Xavier de Albuquerque, e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Sub-producador-Geral da República.