FUNCIONÁRIO PÚBLICO — CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS — GRATIFICAÇÃO

— Interpretação do Decreto-lei nº 1.341, de 1974.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Abelino Abranches de Almeida e outros *versus* Exmo Sr. Presidente da República. Mandado de Segurança nº 20 086 — Relator: Sr. Ministro LEITÃO DE ABREU

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária e na conformidade com a ata de julgamento e notas taquigráficas, em indeferir o mandado, unanimemente.

Brasília, 9 de dezembro de 1976. — *Djaci Falcão*, Presidente. — *Leitão de Abreu*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu: 1. Os requerentes impetram mandado de segurança contra ato do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, consubstanciado no Decreto nº 76 864, de 17.12.75, o qual, ao ordenar lhe fossem *deduzidas as parcelas relativas às gratificações, vantagens e outras retribuições*, por eles percebidas desde 1º de novembro de 1974 a 26 de dezembro de 1975, violou direito líquido e certo que, segundo alegam, lhes assistia de manter essas vantagens integradas no seu patrimônio, a salvo das deduções determinadas nesse ato administrativo.

2. A petição inicial se acha assim deduzida:

"Os autores, ora, suplicantes, são todos funcionários civis da União Federal, pertencentes aos quadros funcionais do Ministério da Agricultura, mencionados e nomeados nos Anexos I e II ao Decreto nº 76 864, de 17 de dezembro de 1975, que é o ato presidencial impugnado (documento junto).

Pelo Decreto nº 76 864, de 1975, susocitado, foram os autores, à base do previsto na Lei nº 5 645, de 10 de dezembro de 1970, classificados, nominalmente, nas categorias funcionais e níveis indicados nos referidos anexos no mesmo Decreto.

Deu-se que o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, no aludido Decreto nº 76 864, de 1975, referindo-se, nominalmente, aos autores, determinou, *verbis*:

Art. 5º — A partir da data da publicação deste Decreto, cessará, automaticamente, o pagamento, aos funcionários incluídos no Plano de Classificação de Cargos, na forma dos Anexos I e II deste Decreto, das gratificações referentes ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva e ao serviço extraordinário a este vinculado, e de quaisquer outras retribuições que, porventura, venham sendo percebidas pelos referidos funcionários a qualquer título e sob qualquer forma, ressalvados, apenas, o salário-família e a gratificação adicional por tempo de serviço.

§ 1º — Da importância relativa ao pagamento das diferenças de vencimento devidas a partir de 1º de novembro de 1974, por força da implantação do Plano de Classificação de Cargos, serão deduzidas as parcelas relativas às gratificações, vantagens e outras retribuições de que trata este artigo, porventura percebidas pelo funcionário, desde aquela data até a publicação deste Decreto.

§ 2º — A partir da data da publicação deste Decreto, os ocupantes dos cargos, atingidos pela transposição ou transformação, só poderão perceber as gratificações e indenizações especificadas no Anexo II do Decreto-lei nº 1 341, de 22 de agosto de 1974, observadas as definições, bases de concessão e regulamentação pertinentes.

Há aí, no ato presidencial impugnado, expressa e clara menção aos seus Anexos I e II, em que estão nominalmente indicados os autores impetrantes.

Ordena-se, ainda (art. 5º, *caput*), a cessação automática do pagamento de gratificações de tempo integral e dedicação exclusiva, a partir da data do Decreto em referência: 26 de dezembro de 1975.

A Dedução Indevida.

O ponto principal, objeto da presente ação de segurança, está no previsto no § 1º do art. 5º do Decreto nº 76 864, de 1975, onde se contém a ordem ou determinação presidencial de serem deduzidas as parcelas relativas às gratificações,

vantagens e outras retribuições (...) percebidas pelo funcionário, desde aquela data (1º de novembro de 1974) até a publicação deste Decreto (26 de dezembro de 1975).

Há reconhecimento, declaração expressa, de que deveriam ser deduzidas gratificações, vantagens e outras retribuições percebidas, já, anteriormente, de 1º de novembro de 1974 aos 26 de dezembro de 1975.

Obediente ao ato administrativo decretual impugnado, o ilustre Diretor-Geral do Departamento de Pessoal do Ministério da Agricultura procedeu à dedução expressamente ordenada, de que resultou, *data venia*, ofensa, violação de direitos adquiridos dos autores impetrantes.

É de sinalar, nesta altura, que os autores impetrantes prestaram serviços à União Federal, correspondentes às gratificações, vantagens e outras retribuições, no período de 1º de novembro de 1974 aos 26 de dezembro de 1975. Mais. Perceberam essas retribuições, ao curso dos quase 14 meses de trabalho (documentos juntos).

Após a prestação dos serviços e do recebimento do valor desses serviços prestados e ao momento de receberem as diferenças de vencimentos a lhes serem pagas por força da implantação do Plano de Classificação de Cargos, sofreram os autores impetrantes o desconto, a dedução daquilo que já haviam percebido por serviços já prestados à União Federal (Ministério da Agricultura).

Essa, em suma, a razão por que, violados direitos adquiridos (art. 153, § 3º, da Constituição Federal de 1969, propõem, *data venia*, a presente ação de mandado de segurança.

Nulidade do Ato Impugnado. Fundamentos Jurídicos.

Entre as garantias individuais, de inviolabilidade prevista na Constituição Federal de 1969, seguindo a tradição do direito constitucional brasileiro de todos os tempos, está o direito adquirido, que nem a lei poderá, na linguagem jurídico-constitucional, prejudicar.

Com efeito, dispõe a vigente Constituição Federal de 1969, *verbis*:

Art. 153. (*Omissis*).

§ 3º — A lei prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Cura-se, aí, todos o sabemos, de direito subjetivo de que brasileiro e estrangeiro residente no País são titulares. Direito subjetivo irradiado, sendo efeito jurídico, de facto jurídico e por força de incidência de regra jurídica.

Ante o dispositivo constitucional pretranscrito, a lei nova, ainda que nela se preveja fato da mesma natureza, qualidade e sendo o caso, quantidade, não pode, todavia, fazer de modo a prejudicar direito subjetivo já adquirido (para nós, todo direito subjetivo é, necessariamente, adquirido), seja pelo considerar extinto, seja, porém, pelo considerar inexercível. Estão, aí, em ressunta, o alcance e o sentido da norma constitucional em que se prevê garantia de não prejudicar direitos adquiridos por força de advento de lei nova ou de ato jurídico administrativo qualquer.

Se a lei, expressão de soberania nacional, não pode, de forma qualquer, prejudicar direito adquirido, muito menos o poderá ato administrativo emanado de qualquer autoridade, por mais eminente que seja.

A inconstitucionalidade de lei ou de regra jurídica, que é sabido de todos, acarreta-lhe a nulidade; a inconstitucionalidade de ato administrativo, da mesmíssima razão, segundo os princípios, fá-lo nulo e, via de conseqüência, ineficaz juridicamente.

A lei ou a regra jurídica, nula por ser inconstitucional, não tem eficácia legal (= não incide); o ato, se inconstitucio-

nal, falece de eficácia jurídica (eficácia legal e jurídica são dois conceitos distintos, inconfundíveis).

Onde quer que o ato administrativo prejudique, viole direito subjetivo adquirido, tem-se, aí, então, nulidade.

Direitos Adquiridos.

Os autores impetrantes estão, para com a União Federal em relação jurídica empregatícia de natureza estatutária. Dentro nessa relação, conforme previsões em lei descritas, oriundos de fatos jurídicos nela vistos ou previstos, põem-se efeitos jurídicos: direitos e deveres, obrigações e pretensões (= poderes jurídicos de exigir), ações, exceções e inumeráveis outros.

Que o dissemos acima (subitem 1.1.2.), os autores impetrantes, por serviços efetivamente prestados à União Federal (Ministério da Agricultura) perceberam gratificações vantagens e outras retribuições específicas, previstas em leis, desde 1º de novembro de 1974 aos 26 de dezembro de 1975. Essas retribuições, vale sinalar, lhes foram pagas, mensalmente, ao curso daquele período de tempo. Receberam-lhes o valor (documentos juntos).

A legitimidade desses pagamentos é, a todas as luzes, indiscutível. Houve prestação de serviços e contraprestação retributiva, à base de leis vigentes.

Da prestação dos serviços, que é fato jurídico, nasceu aos autores impetrantes o direito subjetivo à contraprestação e à União Federal o dever jurídico, a princípio, e, depois, ao final de cada mês, a obrigação de contraprestar.

Extinção de Relação Jurídica.

Do pagamento do valor das retribuições, que também é fato jurídico, resultou, obviamente, em cada mês, a extinção da relação jurídica eficacial, daquela que tem por causa outra relação nomeada fundamental ou básica, que é a relação jurídica empregatícia, estatutária ou não. Sem a relação de emprego, que é básica, a exemplo, entre a União Federal e o funcionário, não pode haver outra relação, que é efeito da primeira, chamada eficacial ou intrajurídica, de conteúdo diferente a poder da ocorrência de fatos que se passam fora da relação causal, fundamental ou básica: a prestação dos serviços pelo funcionário público.

As duas ordens de relações a que aludimos não se confundem, por seu conteúdo e pelos fatos jurídicos de que se irradiam os jurídicos efeitos formativos do conteúdo diferencial de ambas.

A respeito, Pontes de Miranda ensina, *verbis*:

"A *relação jurídica básica* distingue-se da *relação* intrajurídica ou *eficacial*, em que aquela é a juridicização de relação, e essa relação só oriunda da eficácia do fato jurídico" (*Tratado de Direito Privado*, I, 120, § 41, nº 1, ed. 1954.) (Grifamos).

Dentro na relação jurídica empregatícia, que é relação jurídica básica, põem-se direitos e deveres, obrigações e pretensões e outros efeitos jurídicos, de que são titulares, no caso, funcionários e a União Federal.

Do exercício de direitos e deveres, postos na relação jurídica básica, que é fato jurídico, cria-se a nova relação jurídica chamada eficacial ou intrajurídica.

O funcionário deve à União, que é titular de direito, o ato prestacional de serviços. Prestado o ato de serviço, nasce ao funcionário o poder jurídico de exigir (= pretensão) à União que lhe preste, em dinheiro, o ato de pagar o valor dos serviços prestados em cumprimento da obrigação correspondente e correlata, ao fim de cada mês. Assim, pois, esses direitos e deveres, obrigações e pretensões, formam o conteúdo da relação jurídica eficacial ou intrajurídica. Conteúdo, esse, que distingue, destaca, especifica as duas ordens

de relações jurídicas: a básica ou fundamental e a eficacial ou intrajurídica.

Realizados os atos prestacionais de serviço e de pagamento do valor desses serviços operou-se, para os autores impetrantes, ao fim de cada um dos quase 14 meses, a extinção da relação jurídica eficacial ou intrajurídica. O valor dos serviços prestados passou a integrar efetivamente, concretamente, faticamente, o patrimônio dos impetrantes. Realizou-se-lhes, materialmente, o aumento do patrimônio.

O ato de dedução, portanto, daquilo que os autores impetrantes receberam durante quase 14 meses, extintas que já estavam as relações jurídicas eficaciais, importou, evidentemente, em ofensa a direito subjetivo dos autores e em nulidade do ato administrativo presidencial impugnado.

O ato impugnado, reduzindo o patrimônio efetivo dos autores pela dedução a que aludimos, tem, *data venia*, sem dúvida, eficácia confiscatória de bens patrimoniais.

Cessação de Retribuições.

Nos termos do Decreto-lei nº 1 341, de 22 de agosto de 1974, *verbis*:

Art. 6º — A partir da vigência do ato de inclusão dos cargos no Plano de Classificação a que se refere este Decreto-lei, cessará o pagamento de quaisquer retribuições que estiverem sendo percebidas pelos respectivos ocupantes, a qualquer título e sob qualquer forma, como previsto nas leis específicas de retribuição de cada Grupo ressalvados:

I — o salário-família;

II — a gratificação por tempo de serviço;

III — as demais gratificações e as indenizações especificadas no Anexo II deste Decreto-lei, observadas as definições e bases de concessão constantes do mesmo Anexo.

§ 1º (*Omissis*).

§ 2º — Os funcionários que em decorrência da aplicação do disposto neste artigo, sofrerem redução no total da retribuição mensal legalmente percebida terão assegurada a diferença como vantagem pessoal, nominalmente identificável, que será absorvida pelos aumentos de vencimentos supervenientes à vigência do ato da respectiva inclusão no plano de Classificação de Cargos, inclusive os decorrentes de reajustamentos gerais, progressão ou ascensão funcionais.

Vê-se do pretranscrito art. 6º, *caput*, que, resultante da inclusão dos cargos no Plano de Classificação, apenas cessa o pagamento de retribuições do funcionário. Não foi previsto, de forma alguma, o poder de realizar a Administração a dedução de retribuições quaisquer já percebidas pelo funcionário anteriores à inclusão do cargo no Plano de Classificação.

Foi claríssima a previsão legal: A partir da vigência do ato de inclusão dos cargos no Plano (...) cessará o pagamento de quaisquer retribuições que estiverem sendo percebidas (...). Não se previu que o já percebido e embolsado antes do Plano fosse deduzido ao momento de pagamento de diferenças de vencimentos devidos ao funcionário, qual o fez o ato impugnado, *data venia*.

Visando a assegurar aos funcionários de cargos incluídos no Plano de Classificação a irredutibilidade temporária de retribuição, no § 2º do art. 6º do Decreto-lei nº 1 341, de 1974, previu-se que a diferença a menos de vantagem pessoal resultante do Plano não fosse realizada e que fosse absorvida por aumentos supervenientes de vencimentos.

Não há, portanto, senão muito ao contrário, previsão de qualquer poder de se realizar deduções, especialmente do que, antes do Plano, percebera e embolsara legitimidade o funcionário.

É de sinalar, outrossim, que o próprio Departamento Administrativo do Pessoal Civil — (DASP) expediu a Norma DASP nº 00005, de 20 de maio de 1975, publicada no *Diário Oficial* nº 95, de 22 de maio de 1975, em que declarou, *verbis*:

O Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), usando da atribuição que lhe confere o art. 10 da Lei nº 5 645, de 10 de dezembro de 1970, e tendo em vista a orientação contida no *Parecer nº 180-H*, de 3 de maio de 1965, do Consultor Geral da República (*in Diário Oficial* de 27 do mesmo mês e ano), *resolve* baixar a seguinte *Norma*:

O *servidor* que, em decorrência da aplicação da norma constante do subitem 18.3 da Instrução Normativa DASP nº 26, de 26 de agosto de 1974, *tiver importância a restituir* aos cofres públicos, *correspondente ao período compreendido entre 1º de novembro de 1974 e a data da respectiva inclusão no novo Plano, ficará dispensado da restituição.*

A presente Norma é inserida no texto da Instrução Normativa DASP nº 26, de 1974, constituído o subitem 18.4. — Darcy Duarte Siqueira — Diretor-Geral. (Grifamos)

É bom lembrar que, no caso sob exame, os autores impetrantes não têm importância a restituir, pois não devem ato prestacional de restituição alguma. Prestaram serviços; receberam-lhes o valor em contraprestação obrigacional dos serviços prestados, antes do advento do Plano de Classificação de Cargos.

Mas, ainda que devessem o ato de restituir, estariam dispensados da restituição, segundo entendimento da douta Consultoria Geral da República, a que remissão fez.

Consta do douto e ilustrado Parecer da Consultoria Geral da República o seguinte, *verbis*:

Esta Consultoria Geral da República já teve oportunidade de emitir parecer sobre a reposição de vantagens financeiras recebidas por interpretação errônea de lei. O insigne jurista Themistocles Brandão Cavalcanti, no Parecer nº 29-X, publicado no *Diário Oficial* da União, de 17 de junho de 1955, concluiu ser injustificável a reposição.

Não vejo porque alterar esse entendimento. Ali, como aqui, houve boa fé presumida e não se trata de restituição de indébito. Os efeitos patrimoniais se incorporam no patrimônio dos beneficiários.

Repita-se. No caso, não se trata de *restituição de indébito.* Houve desconto, dedução do valor de serviços prestados e recebidos pelos autores impetrantes.

Evidenciado está que a orientação jurídica e governamental do Estado foi, sempre, a de respeitar direitos adquiridos e, mais do que isso, considerar a boa-fé dos funcionários ao recebimento de retribuições indevidas (que não é o caso) como sendo fato jurídico irradiador, projetor da extinção de obrigação de restituir.

Assim, pois, ante as considerações expostas, a dedução, determinada pelo ato presidencial impugnado, de parcelas de retribuições percebidas pelos autores impetrantes, sobre violar direitos adquiridos dos autores, *data venia* delira da orientação doutrinária e mesmo jurisprudencial do sistema jurídico e administrativo brasileiro.

Dessa sorte, *data venia,* o ato presidencial impugnado é nulo de pleno direito, por ofender direitos adquiridos cuja imprejudicialidade é, às completas, assegurada pelo art. 153, § 3º, da Constituição Federal de 1969. Mais. Contraria, *data venia,* o previsto no art. 6º, *caput,* do Decreto-lei nº 1 341, de 1974, que o vimos.

Conclusão

Liminar. Procedência da Ação de Segurança

Trata-se, no caso sob exame, de ação de mandado de segurança visando à garantia de direitos subjetivos, certos e líquidos, dos autores impetrantes, ofendidos, *data venia*, pelo ato presidencial impugnado.

Os autores não pleiteiam, na presente ação de segurança, reclassificação ou equiparação de vencimentos ou vantagens. Nem desejam aumento ou extensão de vantagens. Pleiteiam, sim, declaração de nulidade de ato administrativo. Não há, portanto, fatos impeditivos ou preexcludentes do direito à concessão da medida liminar.

À leitura da presente exposição de fatos e dos fundamentos jurídicos da presente ação de mandado de segurança, verifica-se, de fácil, a relevância do pedido.

Ante tais e relevantes considerações, os autores pedem e esperam que se digne Vossa Excelência, Senhor Ministro Relator, de lhes conceder a medida liminar de segurança, procedendo-se, a seguir, na forma da lei.

Diante do exposto, pedem e esperam, ainda, os autores impetrantes que, admitida e processada a presente ação de mandado de segurança, seja ela julgada, ao final, procedente, para que seja o ato presidencial impugnado declarado nulo de pleno direito, pelos fundamentos antes e acima expostos, com a condenação em custas e demais pronunciações de direito, tudo da forma da lei (fls. 5/15).

3. Aos autos foram juntadas as petições de fls. 421, 463 e 477, nas quais outros funcionários, sob o patrocínio do mesmo e ilustre advogado, propuseram igual ação de mandado de segurança, pelos mesmos fundamentos de fato e de direito da petição inicial acima transcrita. Pedindo-se liminar em todas elas, indeferi essa medida sob o fundamento de que do ato impugnado não resultaria a ineficácia do mandado, caso deferido, solicitando, em seguida, informações à autoridade apontada como coatora.

4. Atendendo ao pedido o Senhor Presidente da República encaminhou ao Supremo Tribunal Federal as seguintes informações, prestadas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público:

Os Impetrantes insurgem-se contra o Decreto nº 76 864, de 17 de dezembro de 1975, Anexos I e II, em que se encontram indicados (publicação no *Diário Oficial* de 26.12.75, Suplemento ao nº 247), especialmente com respeito à determinação contida no art. 5º e seus parágrafos 1º e 2º, que transcrevem em sua petição (item 1.0.2).

Invocam *direito adquirido* à vantagem de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva (item 2 e desdobramento), com invocação do art. 153, § 3º, da Constituição, concluindo por considerarem lesivos de seus direitos *a dedução de parcelas relativas às gratificações, vantagens e outras retribuições...*, percebidas pelo funcionário, desde 1º de novembro de 1974, até a publicação do respectivo decreto que aprovou o enquadramento no novo Plano (26.12.75), conforme ressaltam no item 1.1 e desdobramentos.

Invocam, também, sem nenhuma pertinência, parecer do Consultor Geral da República que trata de reposição de vantagens financeiras recebidas por interpretação errônea de lei de que não se trata no caso em litígio (item 2.3.3 e desdobramentos).

Finalizam, solicitando medida liminar, e que seja declarado *nulo* de pleno direito o ato presidencial.

O dispositivo, especialmente impugnado pelos Impetrantes (art. 5º e seus §§ 1º e 2º do Decreto nº 76 864, de 17.12.75), tido como ato coator e o qual pedem seja considerado *nulo* de pleno direito, repete determinação contida no Decreto-lei nº 1 341, de 22 de agosto de 1974, *in verbis*:

Art. 6º — A partir da vigência do ato de inclusão dos cargos no Plano de Clas-

sificação a que se refere este decreto-lei, *cessará o pagamento de quaisquer retribuições* que estiverem sendo percebidas pelos respectivos ocupantes, a qualquer título e sob qualquer forma, como previsto nas leis específicas de retribuição de cada Grupo, ressalvados:

I) o salário-família;

II) a gratificação adicional por tempo de serviço;

III) as demais gratificações e as indenizações especificadas no Anexo II deste decerto-lei, observadas as definições e bases de concessão constantes do mesmo Anexo (Grifou-se).

A inclusão dos cargos no Plano de Classificação de Cargos passou a vigorar com uma data certa, por força do parágrafo único do art. 2º do Decreto-lei nº 1 341, de 22.08.74, ou seja, a data de 1º de novembro de 1974. O que, como não podia deixar de ser ocorreu com os Impetrantes, enquadrados pelo *Decreto nº* 76 864, *de* 17.12.75, *publicado a* ..... 26.12.75.

Como todos os enquadramentos vigorantes a partir da data única 1.11.74, atendendo à determinação contida no art. 6º do Decreto-lei nº 1 341, de 1974, que está repetida no Decreto nº 76 864, de 17.12.75, tido como ato coator e de que se pede nulidade, *deveria cessar* o pagamento de quaisquer retribuições que estiverem sendo percebidas pelos respectivos ocupantes, a qualquer título e sob qualquer forma, como previsto nas leis específicas de retribuição de cada Grupo, ressalvado...

A dificuldade de apresentação dos enquadramentos, encontrada pelos órgãos públicos, fato público e notório, levou a Administração a admitir a continuidade da percepção das vantagens, cujo pagamento deveria cessar a partir da vigência do ato de inclusão dos cargos no Plano de Classificação de Cargos, evitando que houvesse transitoriamente decesso de retribuição, preferindo, assim, instituir o encontro de contas, oportunidade em que seria feita a reposição, ou a compensação, conforme o caso.

Por outro lado, a submissão do pessoal a esses regimes de trabalho, com a respectiva retribuição, possibilitou sua colocação em faixas graduais mais elevadas que aquelas em que foram posicionados os servidores que não se sujeitavam, anteriormente, às mesmas normas de trabalho (Cf. art. 3º, § 3º, do Decreto-lei nº 1 341, de 1974). Portanto, a compensação ou restituição instituídas, conforme o caso, o foram em benefício do servidor, dando-lhe melhor posicionamento, evitando-se-lhe um decesso momentâneo de retribuição (entre 1.11.74 e a data da publicação do decreto de enquadramento). O acerto de contas foi um instrumento técnico aconselhável para dar cumprimento à determinação legal (Decreto-lei nº 1 341, de 1974. art. 6º), funcionando em favor do funcionário.

Cumpre que se ressalte, também, que a invocação da jornada de trabalho, no caso do regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva (quarenta (40) horas semanais, Decreto-lei nº 200, de 1967, art. 101, § 1º), não difere, de certa forma, das jornadas também de 40 horas semanais fixadas, para os cargos incluídos no novo Plano de Classificação de Cargos, decorrência da profissionalização do servidor público, com sua maior integração no trabalho, e para atender à lotação caracterizada como *força de trabalho necessária ao desempenho das atividades inerentes às unidades resultantes da implantação da Reforma Administrativa* (Decreto nº 74 448/74, art. 3º, II), como prioridade fixada pela Lei nº 5 645, de 1970. art. 8º, II, para a implantação do novo Plano de Classificação de Cargos. Por sua vez, a invocação de direito adquirido à

manutenção de gratificações, no regime estatutário em que se encontram os Impetrantes, não tem respaldo na jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal:

As relações entre funcionários e o Estado são de natureza estatutária. Os direitos e obrigações daqueles podem ser modificados unilateralmente pelo Estado, sem que o servidor possa invocar direito adquirido. (Recurso Extraordinário nº ... 74 614-SP, *in* DJ de 18.05.73, p. 3 342; e R.E. 75 310-SP, *in* DJ de 10.09.73, p. 6 518); *Não há direito líquido e certo a ser resguardado quando escudado em lei, cujos efeitos foram cancelados por outra* (R.E. nº 60 483-RN, *in RTJ*, vol. 44/604).

Ainda, contra invocação dos Impetrantes:

As relações entre os funcionários públicos e o poder público são de ordem estatutária e não contratual.

Na garantia constitucional do direito adquirido não se inclui a irredutibilidade de vencimentos, como ocorre em relação aos magistrados (MS 15 081-DF, DJ de ... 27.09.68, p. 3 828, e *RTJ* vol. 47/238); RMS 16 631-GB, in *RTJ* vol. 44/232, e DJ 8.03.68, p. 630; RMS 16 290-GB, *in RTJ*, vol. 45/144.

Como se verifica de todo o exposto, não há nenhum direito, muito menos líquido e certo, a ser amparado por *writ*, evidenciando-se a falta completa de respaldo legal ao que pretendem os Impetrantes (fls. 498/502).

5. Este o parecer da Procuradoria-Geral da República, da lavra do Procurador José Francisco Rezek, aprovado pelo Procurador-Geral, Professor Henrique Fonseca de Araújo:

O Decreto-lei 1 341-74, em que mais tarde se apoiou o ato presidencial ora impugnado, estatuíra:

Art. 6º — A partir da vigência do ato de inclusão dos cargos no Plano de Classificação a que se refere este decreto-lei, *cessará o pagamento de quaisquer retribuições* que estiverem sendo percebidas pelos respectivos ocupantes, a qualquer título e sob qualquer forma, como previsto nas leis específicas de retribuição de cada Grupo, ressalvados:

I — o salário-família;

II — a gratificação adicional por tempo de serviço;

III — as demais gratificações e as indenizações especificadas no Anexo II deste decreto-lei, observadas as definições e bases de concessões constantes do mesmo Anexo."

Primeiro de novembro de 1974 foi a data certa da inclusão dos cargos no Plano. Só ulteriormente, todavia, e de modo progressivo, iria se operar o enquadramento nominal dos servidores públicos, outorgando-se-lhes, de modo geral e apreciável, melhores padrões retributivos do trabalho.

Acaso suspenso de imediato, ou seja, a 1º de novembro de 1974, o pagamento das vantagens abolidas, ver-se-iam os servidores atingidos, embora em caráter transitório, por decréscimo de ganhos, eis que privados das compensações do velho regime antes do advento real daquelas que lhes importaria o Plano.

Por isso, entendeu a Administração de manter tais vantagens enquanto não sobreviesse o enquadramento nominal e, com ele, o novo sistema retributivo. Este consumado, e dotado de retroatividade, tornaria o funcionário credor de diferenças salariais desde 1º de novembro de 1974, destas diferenças sendo então deduzidas as parcelas que, no interregno, houvessem dito respeito às vantagens extintas. É a propósito cristalino o teor do dispositivo contra o qual se insurgem os impetrantes:

Da importância relativa ao pagamento das diferenças de vencimento devidas a partir de 1º de novembro de 1974 por força da implantação do Plano de Classificação de Cargos, serão deduzidas as parcelas relativas às gratificações, vantagens e outras retribuições de que trata este artigo, porventura percebidos pelo funcionário, desde aquela data até a publicação desde Decreto. (Decreto nº 76 864, de 17 de dezembro de 1975, art. 5º, § 1º).

Torna-se patente não apenas a inocuidade do decreto presidencial a qualquer direito subjetivo dos impetrantes, mas ainda a exação e o bom senso que nortearam o Executivo em seu modo de proceder. Curiosa é a postura dos impetrantes quando afirmam que as gratificações percebidas no interregno, por incorporadas ao seu patrimônio e atinentes a serviços prestados, eram juridicamente intangíveis. Sucede, na realidade, que as gratificações haviam perdido seu embasamento legal desde 1º de novembro de 1974, e, de certo modo, continuaram a ser pagas à guisa de adiantamento sobre quanto, uma vez enquadrado, teria cada servidor que receber a mais. Somente se vislumbraria defensabilidade na tese dos impetrantes quando, entendendo perfeita e acabada a relação de trabalho ao findar de cada mês do interregno insistissem em conservar o que perceberam como gratificações à base do velho regime, renunciando, porém, à retroação dos novos níveis de vencimentos. Pretendem, no entanto que o passado seja ao mesmo tempo incólume à exigência dos créditos da União e permeável à reivindicação de seus próprios créditos, estes sabidamente maiores que aqueles.

Pelo indeferimento da segurança (fls. 504-506).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu (Relator): 1. Sustentam os impetrantes que perceberam legalmente até o advento do Decreto nº 76 864, de 17 de dezembro de 1975, as gratificações ou vantagens que esse ato determinou fossem deduzidas das diferenças de vencimento a eles devidas a partir de 1º de novembro de 1974. Argumentam que esse direito lhes foi assegurado pelo Decreto-lei nº 1 341, de 22 de agosto de 1974, em cujo art. 6º se prescreve que cessaria o pagamento de tais vantagens a partir da vigência do ato de inclusão dos cargos no Plano de Classificação a que se referia esse diploma legal. Esse ato, segundo alegam, se consubstanciou, no seu caso, exatamente no Decreto nº 76 864, de sorte que só a partir daí, isto é, de dezembro de 1975, desapareceu o direito, que lhes assistia, a tais retribuições. Não podia, assim, o Decreto nº 76 864 determinar fossem essas vantagens deduzidas das diferenças de vencimentos, que lhes eram devidas a partir de 1º de novembro de 1974, uma vez que as citadas vantagens se haviam incorporado, por força de lei, ao seu patrimônio. Concluem, pois, que, ordenando o desconto das ditas vantagens, o aludido Decreto prejudicou-lhes direito adquirido, cuja restauração se impõe, mediante o deferimento da segurança, que impetram.

2. Responde a União que o Decreto nº 76.864, em vez de contrariar o Decreto-lei nº 1341, art. 6º, repete, pelo contrário, regra contida nesse preceito legal. Aduz que, por esse Decreto-lei, art. 2º, parágrafo único, a inclusão dos cargos no Plano de Classificação passou a vigorar com data certa, ou seja, 1º de novembro de 1974. A partir dessa data entrou em vigor, portanto, o Decreto nº 76.864, cessando desde então o direto ao pagamento das gratificações contra cuja

dedução se insurgem os requerentes. Em lugar, pois, de haver incorrido em ilegalidade, o Decreto nº 76.864 teria dado exato cumprimento a disposições legais, que teve por objeto executar. Desse modo, não há falar-se na hipótese — assevera o Poder Executivo —, em violação de direito subjetivo, uma vez que a dedução ordenada recairia sobre importâncias que se não poderiam incorporar ao patrimônio dos impetrantes dada a inexistência de título legal para isso.

3. A controvérsia gravita, fundamentalmente, como se vê, em torno da exegese de preceitos do Decreto-lei nº 1.341, de 22.8.74, notadamente, para os impetrantes, do art. 6º desse ato legislativo, cujo teor convém transcrever:

Art. 6º — A partir da vigência do ato de inclusão dos cargos no Plano de Classificação a que se refere este Decreto-lei, cessará o pagamento de quaisquer retribuições que estiverem sendo percebidas pelos respectivos ocupantes, a qualquer título e sob qualquer forma, como previsto nas leis específicas de retribuição de cada Grupo, ressalvados: I) o salário-família; II) a gratificação adicional por tempo de serviço, III) as demais gratificações e as indenizações especificadas no Anexo II deste Decreto-lei, observadas as definições e bases de concessão constantes do mesmo Anexo.

Para os impetrantes, o ato de inclusão dos cargos no Plano de Classificação, ato a que alude o art. 6º, é o Decreto nº 76.864, de 17 de dezembro de 1975. Logo, com a publicação desse Decreto é que cessou o pagamento das retribuições que vinham percebendo; ilegítima seria, por conseguinte, a dedução dessas retribuições a contar de 1º de novembro de 1974. Para a União, entretanto, embora não o diga desta maneira, o que cumpre tomar em conta é a data em que o Decreto nº 76.864 entrou em vigor e não a data de sua publicação. Como esse Decreto, quanto a seus efeitos financeiros, entrou em vigor a partir de 1º de novembro de 1974, essa foi a data do seu início de vigência, para os fins do art. 6º do Decreto-lei nº 1.341. Logo, nessa data cessou o direito ao pagamento das questionadas retribuições: legítima, conseguintemente, a dedução a que mandou proceder o Decreto nº 76.864.

De acordo com esta última interpretação, seria juridicamente incensurável o Decreto nº 76.864, quando dispôs: "Artigo 5º — A partir da data da publicação deste Decreto, cessará, automaticamente, o pagamento, aos funcionários incluídos no Plano de Classificação de Cargos, na forma dos Anexos I e II deste Decreto, das gratificões referentes ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva e ao serviço extraordinário a este vinculado, e de quaisquer outras retribuições que, porventura, venham sendo percebidas pelos referidos funcionários a qualquer título e sob qualquer forma, ressalvados, apenas, o salário-família e a gratificação adicional por tempo de serviço. "Parágrafo 1º — Da importância relativa ao pagamento das diferenças de vencimento devidas a partir de 1º de novembro de 1974, por força da implantação do Plano de Classificação de Cargos, serão deduzidas as parcelas relativas às gratificações, vantagens e outras retribuições de que trata este artigo, porventura percebidas pelo funcionário, desde aquela data até a publicação deste Decreto. "Parágrafo 2º — A partir da data da publicação deste Decreto, os ocupantes dos cargos atingidos pela transposição ou transformação, só poderão perceber as gratificações e indenizações especificadas no Anexo II do Decreto-lei nº 1.341, de 22 de agosto de 1974, observadas as definições, bases de concessão e regulamentação pertinentes. "Artigo 6º

— Os efeitos financeiros deste Decreto, com base nas faixas graduais indicadas na relação nominal constante do Anexo II, vigorarão a partir de 1º de novembro de 1974, correndo a despesa respectiva à conta dos recursos orçamentários próprios do Ministério da Agricultura".

Não repetem, ao menos estritamente, essas regras, o disposto no art. 6º do Decreto-lei nº 1.341, como fazem crer as informações, uma vez que, se tomam em conta o que nesse preceito se estabelece, a inteligência que atribuíram a essa norma decorre também do disposto em outros princípios, estabelecidos pelo mesmo diploma legal.

Entre esses princípios está o exarado no art. 1º do Decreto-lei nº 1.341, onde se prescreve que o Plano de Classificação de Cargos, instituído com base nas diretrizes estabelecidas na Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, será aplicado simultaneamente a todos os Grupos de cargos efetivos e às respectivas Categorias Funcionais. Devendo aplicar-se o Plano, por essa norma legal, de modo simultâneo, cuidou o art. 2º, parágrafo único, do mesmo Decreto-lei, em estabelecer data uniforme, a contar da qual as vantagens financeiras, decorrentes da implantação do Plano de Classificação, começariam a aplicar-se aos beneficiários deste, fixando para isso a data de 1º de novembro de 1974.

Estatuído, destarte, que as vantagens financeiras do Plano, quanto aos funcionários nele incluídos, se aplicariam, de modo geral, a contar de 1º de novembro de 1974, estatuído ficou que o início de vigência do mesmo Plano, quanto a tais vantagens, se daria a partir dessa data. Como o nascimento do direito a essas vantagens tinha como pressuposto ato de transposição e transformação de cargos, o começo de vigência desse ato, pelo qual se traduzia a inclusão dos cargos no Plano de Classificação, outro não podia ser, no tocante aos proveitos financeiros, senão 1º de novembro de 1974. Obedeceu, pois a essa orientação o Decreto nº 76.864, quando determinou, no art. 6º: "Os efeitos financeiros deste Decreto, com base nas faixas graduais indicadas na relação nominal constante do Anexo II, vigorarão a partir de 1º de novembro de 1974...". Isto posto, sendo essa a data do começo de vigência do ato de inclusão dos cargos no Plano de Classificação, a partir daí cessou o direito ao pagamento das retribuições a que se refere o art. 6º do Decreto-lei nº 1.341. Desse modo, a contar de 1º de novembro de 1974, as gratificações percebidas pelos impetrantes e não autorizadas pelo artigo 6º, ficaram, na verdade, sujeitas ao desconto determinado pelo art. 5º, § 1º, do Decreto nº 76.864, uma vez que o direito às vantagens resultantes desse ato se condicionava, por lei, à cessação, desde 1º de novembro de 1974, do pagamento das retribuições não compreendidas nas ressalvas do já referido artigo 6º.

4. A peculiaridade do caso está em que, entre 1º de novembro de 1974 e dezembro de 1975, a retribuição dos impetrantes, por não ter sido praticado nesse entretempo o ato de inclusão no Plano, foi paga de acordo com o regime antigo, mas em caráter provisório. Como a aplicação do regime novo tinha, por lei, de fazer-se com efeito retroativo, isto é, a partir de 1º de novembro de 1974, havia de entender-se que ao serem pagas as diferenças para maior das vantagens resultantes do Plano de Classificação, se descontariam as parcelas de retribuição incompatíveis com o novo sistema. Não se verificou, diante disso, pagamento de vantagem por erro ou equívoco, mas pagamento de vantagem efetuado para posterior encontro de contas. Cumpre notar, além disso, que a nova retribuição

pecuniária, resultante da inclusão dos requerentes no Plano de Classificação, supera, ainda com a dedução determinada pelo Decreto nº 76.864, a retribuição que anteriormente vinham percebendo. Desta sorte, não se impôs aos impetrantes a restituição de qualquer importância. O que pretendem, tão-somente, é que não se desfalque, por obra da dedução ou compensação, que consideram ilegítima, a diferença de vencimento a que têm jus. Em outras palavras, pretendem que lhes seja reconhecido direito à diferença de vencimento maior do que aquela a que a União lhes reconhece jus.

Como, porém, contrariamente ao que sustentam, a vigência do ato de inclusão dos seus cargos no Plano de Classificação se verificou a partir de 1º de novembro de 1974 e não a partir de dezembro de 1975, mês em que foi publicado o Decreto nº 76.864, a conclusão é que esse Decreto não lhes feriu o direito subjetivo que invocam, quando prescreveu lhes fossem deduzidas das diferenças de vencimento, decorrentes da implantação do Plano de Classificação de Cargos, as parcelas a que, pelo novo regime haviam perdido direito desde 1º de novembro de 174.

Por estes fundamentos, indefiro a segurança.

EXTRATO DA ATA

MS 20 086 — DF — Rel., Ministro Leitão de Abreu. Reqtes., Abelino Abranches de Almeida e outros (Advs., Firmino Ferreira Paz e outra). Reqdo., Senhor Presidente da República.

Decisão: Denegada a segurança. Unânime. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Cunha Peixoto. Falaram: pelos requerentes o Dr. Firmino Ferreira Paz e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Henrique Fonseca de Araújo, Procurador-Geral da República.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. — Licenciado o Sr. Ministro Xavier de Albuquerque. Procurador-Geral da República, o Dr. Henrique Fonseca de Araújo.