

**JUIZ — APOSENTADORIA — GRATIFICAÇÃO — REGISTRO
PELO TRIBUNAL DE CONTAS — ANULAÇÃO DO ATO ADMINI-
STRATIVO COMPLEXO**

— Não pode ser anulado ato administrativo complexo de concessão de gratificação a magistrado, registrada pelo Tribunal de Contas.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recorrentes: Afonso Ribeiro de Sena e outro

Recurso de mandado de segurança n.º 4.452 — Relator: Sr. Ministro

LAFAYETTE DE ANDRADA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 4.452, de Mato Grosso, sendo recorrentes Afonso Ribeiro de Sena e outro, e recorrido o Governador do Estado:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, de acôrdo com as notas taquigráficas nos autos, dar provimento, pelo voto da maioria.

Custas da lei.

Rio de Janeiro, 4 de setembro de 1957.
— *Orosimbo Nonato*, Presidente. — *Lafayette de Andrada*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada
— O Tribunal de Justiça de Mato Grosso decidiu:

“O presente mandado é semelhante a outros já examinados pelo Tribunal, referindo-se ao ato do Dr. Governador que suprimiu 50% da gratificação que vinha sendo paga como decorrência da Lei n.º 645, de 3 de novembro de 1953.

Na inicial, os requerentes fazem o retrospecto do caso, alegando que o Tribunal de Contas aprovou os atos de suas aposentadorias, em face das quais passaram a perceber Cr\$ 30.000,00 mensais, sofrendo, ao depois, a redução de Cr\$ 7.500,00. Discorreram a seguir, longamente, sôbre a irredutibilidade dos vencimentos da magistratura, e sôbre o princípio de que os atos administrativos não podem ser revogados pela própria Administração, citando a propósito opinião de doutores e julgados dos Tribunais. Lembram a informação do Governo à Assembléia Legislativa, prometendo examinar o problema dentro dos moldes legais, e acabou por praticar, justamente, o inverso, ou seja, uma ilegalidade. Pedem, pois, a segurança, para serem integrados no seu direito, já incorporado ao patrimônio de ambos, de receberem os proventos da aposentadoria nos têrmos dos decretos que a concederam.

No mérito, não têm razão os requerentes, apesar do brilho e erudição do

seu ilustre patrono. Sobre a revogabilidade do ato administrativo pela própria Administração, a matéria já se vai tornando pacífica no sentido de sua possibilidade. Este Tribunal já se tem filiado a essa tese, invocando, sobretudo, a luminosa lição do Ministro Luís Gallotti, em voto sufragado pelo Supremo Tribunal (*Revista Forense*, 142-138).

Aliás, no caso, não se revogou a aposentadoria dos requerentes, como parecem inculcar os fundamentos que desenvolveram. O que houve foi simples equívoco na interpretação da Lei n.º 645, de 30 de novembro de 1953, em face da qual foram baixados os atos que aposentaram os requerentes. Desfeito o engano, dada à lei a correta interpretação, nada mais fez o Governo do que praticar comezinho ato de suas atribuições, qual o de executor das leis.

Vejamos assim como se passaram os fatos, e como se deve fazer a verdadeira exegese que o caso comporta.

A Lei n.º 645, estabelece que os funcionários que percebiam os 50% decorrentes do revogado art. 111 da Constituição estadual, poderiam obter do Estado, como prêmio, ao aposentarem-se, igual percentagem, que seria somada aos proventos da inatividade. Todos sabemos que o art. 111 vedava que a gratificação fosse levada para a aposentadoria. E como os magistrados, apesar da proibição, estavam sendo aposentados com os 50%, sob o pressuposto de terem vencimentos irredutíveis, os demais funcionários passaram a pleitear o mesmo direito. Não os atendendo o Tribunal, a princípio, conseguiram da Assembléa a lei ora discutida.

Vê-se bem que esta lei, não querendo ir contra o preceito constitucional, que proibia se incorporasse a gratificação aos proventos de aposentadoria criou direito idêntico, a que chamou "prêmio", para que os demais funcionários obtivessem aquilo que os Juizes já tinham alcançado. Na sua ementa, achase escrito: "Incorpora o adicional de 50% de que trata o art. 111 da Constituição estadual".

Os impetrantes recorrem sustentando a liquidez e certeza do direito que reclamam seja reconhecido judicialmente.

Argumentam: ler.

O Procurador-Geral da República opinou pela confirmação do acórdão:

Somos por que se negue provimento ao recurso, pelos fundamentos do venerando acórdão recorrido.

Distrito Federal, 18 de janeiro de 1957. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador-Geral da República".

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada (Relator) — Este caso, se não é perfeitamente igual a um julgado numa das últimas sessões, de que fui Relator, tem alguns aspectos semelhantes.

Dei provimento ao recurso, achando que o Governador não podia praticar o ato que praticou, suspendendo o pagamento dos vencimentos daquele funcionário. Neste caso, são magistrados aposentados. Com mais razão ainda, fico no meu ponto de vista, dando provimento, por entender que o Governo não pode, arbitrariamente, como considero que o fez, suspender esses vencimentos.

PEDIDO-DE-VISTA

O Sr. Ministro Ari Franco — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Pediu vista o Sr. Ministro Ari Franco, depois de votar o Ministro Relator pelo provimento do recurso.

Presidência do Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Nelson Hungria e Afrânio da Costa, substituto do Sr. Ministro Rocha Lagoa, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral.

VOTO

O Sr. Ministro Ari Franco — Sr. Presidente, trata-se de processo do qual pedira vista, relativamente a aposentadoria de magistrados. De outra vez que

foi julgado caso idêntico, Relator o eminente Sr. Ministro Lafayette de Andrada, tive a ousadia de divergir de Sua Excia.:

Trata-se, em resumo, do seguinte:

O art. 111 da Constituição do Mato Grosso assim dispõe:

“Os funcionários públicos do Estado, civis ou militares, inclusive os magistrados, terão direito a um adicional de 50% sobre os seus vencimentos, na data em que fizerem trinta anos de serviço público”.

O § 1.º deste artigo diz que não se somará aos proventos da aposentadoria a adicional concedida de acôrdo com o mesmo dispositivo, isto é, há adicional, apenas, enquanto estiverem os funcionários na ativa. Ora, uma lei especial estadual, no seu art. 1.º substituiu o art. 111 da Constituição do Mato Grosso. Ocorre que alguns magistrados com mais de trinta anos de serviço haviam obtido êsse aumento de 50% e os haviam incorporado aos seus vencimentos, pelo princípio da irredutibilidade; não perderam êsses vencimentos, apesar da lei especial. Mais ainda: a Lei n.º 359, de 28 de agosto de 1950, dispõe:

“Ficam assegurados aos magistrados e funcionários em geral os proventos de que vinham gozando por força do art. 111 da Constituição do Estado”.

Fêz-se, assim, uma ressalva no sentido de que a gratificação não se perderia; ficaria mantido o favor àqueles que já o tinham recebido.

Veio, depois, a Lei n.º 645, de 30 de janeiro de 1943, dizendo que, em relação aos funcionários que vinham percebendo o aumento adicional, caso requeressem aposentadoria ou fôsseem aposentados *ex officio*, nos têrmos da legislação em vigor, ficaria o Governo autorizado a conceder, a título de prêmio, uma gratificação igual, ou seja, 50%, que seria somada aos proventos da inatividade. Em sua ementa, diz esta lei: “Incorpora o adicional de 50% de que trata o art. 111 da Constituição estadual”.

Ocorre, agora, o seguinte: êsses magistrados, êsses colegas foram aposen-

tados e receberam 50% de adicional; mantiveram êsse aumento adicional e tiveram mais 50%, por ocasião da aposentadoria. O Supremo Tribunal Federal tem entendido que o Governô de Mato Grosso não tornou definitiva a sua decisão; isto é, suspendeu o pagamento dessa gratificação para melhor estudo da questão. Tem assim entendido êste Tribunal, com divergência do eminente Sr. Ministro Lafayette de Andrada, ficando estabelecido que não há, daí, lugar para mandado de segurança.

No presente caso, que houve? O Desembargador Antônio Arruda, do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, esclareceu, a meu ver, a questão, porque os 50% que haviam sido dados como adicional aos magistrados não lhes podia mais ser tirado; mas veio, depois, uma lei que possibilitou, a critério do Governô, dar um prêmio, ou melhor, ficou o Governô autorizado a conceder, a título de prêmio, uma gratificação, gratificação que os ora imetrantes entendem que lhes foi incorporada aos vencimentos. A meu ver a Lei n.º 645 não se aplica aos magistrados porque falou, apenas, em “funcionários públicos do Estado”, com a preocupação de não dar aos magistrados o mesmo benefício; êles ficaram fora dessa situação porque o que havia sido incorporado aos seus vencimentos o fôra em razão do princípio da irredutibilidade. Êsses colegas pretendem que se praticou uma arbitrariedade contra êles porque o Governô determinou a suspensão do pagamento dos 50% que êles vieram a obter, quando passaram para a inatividade, não dos 50% em atividade, que haviam sido incorporados aos vencimentos da magistratura. Não tenho em vista a questão de se tratar ou não de ato complexo, questão que foi aqui aflorada. Desde que haja ilegalidade, a autoridade pode anular o ato, mesmo que se trate de ato complexo. Quanto a tratar-se de aumento incorporado aos vencimentos dos Desembargadores, quanto a se alegar que o ato governamental vai afetar o preceito da Constituição, parece-me que a irredutibilidade de ven-

cimentos diz respeito aos juizes que estejam no exercicio da sua função; essa regalia não passa para a aposentadoria; o mesmo se dá com as outras regalias constitucionais, como a inamovibilidade.

Sr. Presidente, com este entendimento, isto é, entendendo, infelizmente, que estão expressamente excluídos do benefício que pretendem os magistrados, meu voto é por que se negue provimento ao recurso, com a devida vênia do eminente Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Sr. Presidente, certamente, o segundo acréscimo que o Governo do Estado do Mato Grosso concedeu dependia de ato que nada tinha de obrigatório para elle. Não estava o Governo estadual na obrigação de conceder tal aumento. Mas, no caso, ocorre que, tendo havido aposentadoria, esta lei foi registrada pelo Tribunal de Contas com o acréscimo incorporado, já depois de feita a concessão. Eis por que, de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator, concedo o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Antônio Vilas-Boas — Sr. Presidente, sou dos que entendem que o Governo não pode, arbitrariamente, tornar atrás, revogar *ad libitum* ato administrativo praticado por elle, mormente quando é ato complexo, não dependendo só do Governo, mas de outra entidade, como o Tribunal de Contas. Assim sendo, eu acho que o Governo não pode, não tem autoridade para revogar ato seu que já produziu efeito. Por este motivo, eu concedo o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Sr. Presidente, recebi o memorial dos recorrentes e examinei a matéria com toda a atenção. O eminente advogado formulou três argumentos, expostos com o brilho e a autoridade que todos, sem favor, lhe reconhecemos. Entretanto, es-

tes argumentos não me convenceram e, por isto, o meu voto é acorde com o do eminente Ministro Ari Franco.

O primeiro argumento é o de que a Administração pública pode revogar ou anular seus atos, se fôr caso, mas não pode suspendê-los, como, na espécie, ocorreu. Ora, no caso se vê que houve em Mato Grosso o seguinte: uma lei ordinária foi feita para ilidir um preceito constitucional. Parece-me isto fora de qualquer dúvida. Além disso, o eminente Ministro Ari Franco observa que essa lei não se applica aos magistrados. Esse ponto eu não havia verificado, confesso, mas é indubitável que ela foi feita para ilidir o mandamento constitucional. Ora, se a lei é inconstitucional, o Executivo podia *anular* o ato que nela se baseara e, portanto, *suspendê-lo*. Se podia o mais, havia de poder o menos. Isto quanto ao primeiro argumento.

O segundo argumento é o de que se trata de ato complexo: do Executivo e do Tribunal de Contas. Mas o ato d'este é uma decorrência do ato daquele. Ou melhor: o segundo ato tem o primeiro como pressuposto necessário. Logo, se o Poder, de quem emanou o primeiro ato, decide anulá-lo ou suspendê-lo, já o ato complexo não subsiste em toda a sua eficácia, e ao interessado caberá a via judicial para invalidar o ato do Executivo, se feriu a lei ou lescu direito. E é o que os recorrentes estão tentando, mas em mandado de segurança, sem que exista direito líquido e certo a proteger, conforme concluí ao examinar o primeiro argumento.

Passamos ao terceiro. Alega-se que se trata de magistrados, que gozam da garantia da irredutibilidade dos vencimentos. Ainda aí, *data venia*, divirjo dos eminentes colegas que pensam de modo diverso, pois é pacífico, na doutrina nacional e na estrangeira, que essa prerrogativa é da função; nem de outro modo teria sentido a irredutibilidade dos vencimentos, num regime democrático, se fôsse mero privilégio pessoal ou de classe.

Castro Nunes, no seu livro sôbre o *Poder Judiciário*, o melhor que possuímos sôbre a matéria, mostra que a irreductibilidade do estipêndio, como a inamovibilidade e a vitaliciedade, se define como *garantia inerente à função* contra os poderes políticos, de modo a assegurar aos juizes a necessária independência em face da hostilidade ou da pressão que lhes possa advir da Administração ou do Congresso.

E Carlos Maximiliano, nos seus *Commentários*, também examina com absoluta precisão o problema, dizendo que devem os magistrados ficar a cavaleiro das usurpações e picardias de qualquer dos outros poderes, porque, acentua, a independência dêles, que há-de ser pleníssima, *constitui menos uma prerrogativa para o funcionário do que uma garantia para os litigantes*, exigida, imperiosamente, pela necessidade superior de tutelar as liberdades públicas e privadas.

O Juiz, depois de aposentado, estará protegido, não pela irreductibilidade de vencimentos, que ampara os magistrados em atividade, mas pelo preceito constitucional que manda respeitar o direito adquirido e que é uma garantia comum a todos os funcionários aposentados. Se êle fôr reduzido em seus vencimentos e não o forem os demais funcionários aposentados, terá por si a garantia do direito adquirido e, mais, o princípio constitucional da igualdade. Aí, será outra a questão. Mas não poderá invocar a prerrogativa da irreductibilidade, pois isso seria contrário à Constituição e contrário ao próprio regime democrático, onde se compreendem privilégios inerentes à função pública, não, porém, privilégios de pessoas, já que todos são iguais perante a lei (Constituição, art. 141, § 1.º). Se, entretanto, o Poder Executivo anula ou suspende seu ato que admitira aumento de estipêndio, porque o ato teria o vício de inconstitucionalidade, o Poder Judiciário dirá, sempre, a palavra derradeira, como está ocorrendo, e, se não vingar o pedido de segurança, ainda restará ao interessado a via ordinária.

Dir-se-á que o Estado tem ação para anular aquêlê ato do Poder Executivo que êste veio a verificar ter sido inconstitucional.

Ninguém o contesta.

Mas se êle próprio anulou ou suspendeu o seu ato, porque infringente da Constituição, a iniciativa da ação judicial caberá ao interessado, e, ainda aí, a última palavra será dada pelo Judiciário.

São as razões pelas quais, *data venia*, nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Sr. Presidente, *data venia*, dos eminentes colegas que acompanham o eminente Sr. Ministro Relator, eu mantenho os meus votos anteriores, pronunciados em casos idênticos, ou seja, de impetração do mandado de segurança em relação a êsse mesmo ato que atingiu a funcionários públicos. Agora, trata-se de magistrados. A meu ver, no caso, bastaria considerar, como demonstrou o eminente Sr. Ministro Ari Franco, que a lei ordinária concedeu um benefício a critério do Governo excluindo os magistrados. A lei anterior, que conferiu aos magistrados 50% dos seus vencimentos, percentagem que ficou aos mesmos incorporada, dizia respeito a magistrados em atividade, os quais, passando para a aposentadoria, levaram para ela essa percentagem de 50%. Mas, certo é que essa lei nada tinha a ver com os outros 50%. Seriam, a somar as duas percentagens, 100%. E' a situação com que se defronta o Governo do Estado.

Assim, por força de duvidosa interpretação da lei, estaria o Estado obrigado a conferir aos seus funcionários 100% : 50% na atividade e mais 50% na inatividade, pela passagem para essa inatividade.

Ora, mostrou o Sr. Ministro Ari Franco que, em última análise, não haveria direito líquido e certo a perseguir, no caso, porque a última lei, regulando a matéria, concedendo 50%, a critério do Governo, não fêz a menor referência "magistrados", quando a primeira lei,

que dera essa mesma gratificação na inatividade, fizera menção especial aos “magistrados”.

Não há, portanto, direito líquido e certo; entendo que a decisão do Tribunal de Justiça de Mato Grosso está certa.

Nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, acompanho, *data venia*, o entendimento dos eminentes Ministros Lafayette de Andrada e Hahnemann Guimarães.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento, contra os votos dos Srs. Ministros Ari Franco, Luís Gallotti e Ribeiro da Costa.

Presidência do Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

Votaram com o Relator, Sr. Ministro Lafayette de Andrada, os Srs. Ministros: Afrânio da Costa, substituto do Sr. Ministro Rocha Lagoa, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral; Vilas-Boas, Cândido Motta, Néelson Hungria, Hahnemann Guimarães e Barros Barreto.