

Despachos

4 - PRONUNCIAMENTOS

ENQUADRAMENTO-REESTRUTURAÇÃO DA CLASSE DE PROCURADOR DO ESTADO – A LEI N. 9.390, DE 22 DE NOVEMBRO DE 1983

DESPACHO N. 5259/84

Alegando que pertence à Classe Única de Procurador do Estado, com mais de cinco (5) anos de exercício, o postulante requer o seu enquadramento na Classe de 1a. Categoria.

A informação n. 085/84, fls. 4, do Setor de Pessoal desta Casa, confirma que o requerente conta, realmente, com mais de cinco (5) anos de efetivo exercício no cargo de Procurador do Estado.

A matéria objeto destes autos já foi examinada, anteriormente, por esta Procuradoria Geral ocasião em que opinamos pelo cumprimento do que preconiza o art. 16, da Lei n. 9.390, de 22 de novembro de 1983, que criou três (3) categorias de Procuradores.

Entendemos ser chegado o momento, devido a amplitude dos interesses que envolvem a questão ora sob exame, de apreciarmos a pretensão formulada sem atermos, unicamente, ao aludido dispositivo legal.

Nesta linha de raciocínio, há que aceitarmos que as dúvidas suscitadas, sobre o enquadramento de Procuradores do Estado, não podem ser elucidadas unicamente sob o prisma do Direito Administrativo, negando-se vigência às demais leis de hierarquia superior, como é o caso específico das Constituições Federal e Estadual.

É inegável que o Direito Administrativo há que ser interpretado em harmonia com os demais ramos do direito e até mesmo com ciências não jurídicas. Não se pode fechar os olhos a esta realidade, que hoje vislumbramos com maior evidência, ainda que no passado outro tenha sido o entendimento esposado por esta Casa.

É sabido que a Lei n. 9.390, de 22 de novembro de 1983, entrou em vigor em 1o. de janeiro de 1984, quando os atuais PROCURADORES DO ESTADO encontravam-se enquadrados numa CATEGORIA ÚNICA, parte deles sob o regime estatutário e parte celetista.

No que concerne aos celetistas, a aplicação sem ressalvas da Lei n. 9.390/83 violaria frontalmente o que dispõe o art. 468, da Consolidação das Leis do Trabalho, *verbis*:

"Art. 468 — Nos contratos individuais de trabalho só é lícito a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e, ainda assim, desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízo ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia".

Como se vê, a alteração do contrato de trabalho, nos termos da CLT, somente será havida como eficaz desde que estejam presentes pelo menos dois requisitos básicos: anuência expressa do empregado e ausência de prejuízos, especialmente os de natureza financeira.

A propósito é bom invocarmos, em abono à tese ora sustentada, a SÚMULA 51, do Tribunal Superior do Trabalho (TST) — *in literis*:

"As cláusulas regulamentares que revoguem ou alterem vantagens deferidas anteriormente só atingirão os trabalhadores **admitidos após a revogação** ou alteração do Regulamento" (grifado).

Vejamos, também, o claríssimo Acórdão prolatado pelo PLENO do TST, no E-RR n. 2.373/78, in DJU de 5.5.80, p. 3.066:

"Ilícita a alteração contratual da qual resulte prejuízo para o empregado".

No que pertine aos celetistas, regidos por Lei Federal (CLT), ante o que reza claramente o art. 468 da Lei trabalhista e os inúmeros julgados dos nossos Tribunais, é fora de dúvida que aos PROCURADORES DO ESTADO, que se encontravam em exercício em 1o. de janeiro de 1984, são inaplicáveis as regras estatuídas pelo art. 16, da Lei n. 9.390/83, as quais atingirão somente aqueles que foram admitidos após esta data.

Resta, agora, examinarmos a situação dos PROCURADORES estatutários. Veremos que a conclusão não poderá ser diferente, porquanto estão amparados por postulados de direito, consagrados pela doutrina e jurisprudência vigentes neste país.

Igualmente, ao entrar em vigor a Lei n. 9.390/83, eles ocupavam o cargo de PROCURADORES, na categoria única, até então existente. Antes da nova lei preexistia uma situação de fato e de direito, inegável.

Assim, o núcleo da controvérsia está em saber se a nova lei, especialmente quando contraria interesses, sedimentados aos longo de anos, tem eficácia bastante para alterar direitos adquiridos.

A resposta encontra, no nosso entender, amplo respaldo no art. 153, § 3o., da Constituição Federal, abaixo reproduzido para maior clareza:

"A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada".

DE PLÁCIDO E SILVA, mestre de todos nós, referindo-se ao instituto do "direito adquirido", ensina que:

"Por essa forma, direito adquirido quer significar o direito que já se incorporou ao patrimônio da pessoa, já é da sua propriedade, já constitui um bem, que deve ser juridicamente protegido contra qualquer ataque exterior que ouse ofendê-lo ou turbá-lo" (In Voc. Jur., Vol. II, p. 530).

Inegável, por outro turno, que a situação dos PROCURADORES, ocupantes da categoria única, antes da já mencionada lei estadual, não configura, de modo algum, expectativa de direito, nem tampouco dependiam eles de qualquer condição suspensiva.

Não bastassem todas as argumentações jurídicas aqui expendidas, não podemos olvidar que os INATIVOS foram, realmente, apostilados como Procuradores de 1a. Categoria, a contar de 1o. de janeiro de 1984.

Com efeito, não podemos fugir ao dever de reconhecer que razão assiste ao requerente, quando invoca em seu benefício as preceituações contidas tanto no art. 102, § 2o., da Constituição Federal, como, de igual modo, no art. 69, § 4o., da Constituição Estadual, que vedam, expressamente, que os proventos da inatividade excedam a remuneração percebida em atividade.

Ao surgir a lei, objeto de todas as dúvidas suscitadas, julgamos inicialmente, que ela teria aplicação imediata e abrangente. Hoje, em decorrência de profundos estudos realizados, com interesse e zelo esmerado, nasce este outro entendimento, na certeza de que não podemos esquecer que os diversos ramos do direito brotam da Constituição, que não pode ser violada.

De tudo quanto aqui exposto, concluímos que a Lei n. 9.390/83 somente deve alcançar situações novas, ou sejam, daqueles que vieram ser admitidos no serviço público durante sua vigência.

Com efeito, no uso dos poderes que me foram outorgados pelo art. 5o., parágrafo único, da Lei n. 5.760, de 20 de maio de 1965, hei por bem de DEFERIR o pedido formulado pelo requerente, determinando de consequência que a Secretaria Geral desta Casa adote, imediatamente, todas as providências complementares de mister, inclusive apostilamento, necessárias ao enquadramento do postulante no cargo de PROCURADOR DO ESTADO, DE PRIMEIRA (1a.) CATEGORIA, com efeitos retroativos a 1o. de janeiro de 1984, por entendermos ser de direito e de justiça. DETERMINO, ainda, que igual procedimento se

ja também adotado, independentemente de requerimentos, em benefícios dos demais PROCURADORES que se encontrem em igual situação, ou seja, ocupando, em 1o. de janeiro de 1984, esse cargo que era de categoria única.

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO, em
Goiânia, 19 de julho de 1984.

LUIZ ALBERTO SOYER
PROCURADOR GERAL DO ESTADO

GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE — QUANDO EXPRESSAMENTE AJUSTADA, INTEGRA-SE DEFINITIVAMENTE AO SALÁRIO

DESPACHO "A" N. 8306/84

O servidor J.V.T., Médico Previdenciário do IPASGO, teve incorporado ao seu salário básico gratificação de produtividade expressamente concedida pelo Despacho governamental n. 364, de 11 de março de 1983, cujos efeitos retroagiram a 1o. de janeiro do mesmo ano.

A Presidência da Autarquia, não obstante tratar-se de procedimento plenamente dispensável, mesmo porque o ato governamental já era auto-executável, editou portaria evidenciando expressamente os efeitos incorporativos aos vencimentos e salários aos servidores integrantes do Quadro de Pessoal do IPASGO, ativos e inativos, com exceção dos ocupantes do cargo de Fiscal Arrecadador Previdenciário, da gratificação de produtividade instituída e atribuída pelo citado Despacho governamental n. 364/83.

Contudo, eis que se editou o Decreto n. 2.244, de 29 de julho de 1983, extinguindo, na administração direta do Poder Executivo, em suas autarquias e fundações, todas as gratificações de produtividade instituídas a partir de 1o. de agosto de 1982.

O requerente, segundo é do processo, percebera a referida gratificação ao longo de todo o exercício de 1983, cessando o seu pagamento por ato emanado da Presidência do IPASGO, naturalmente por aplicação do disposto no Decreto n. 2.244/83, já citado.

O postulante, irrequieto com semelhante conduta administrativa, requeria ao Presidente do Instituto a que serve a restauração do pagamento da aludida gratificação, vindo o respectivo processo a esta Procuradoria-Geral, para exame da pretensão então deduzida.

Nesta Casa, a matéria recebera pronunciamento favorável da Procuradoria dos Negócios Administrativos, merecendo, contudo, desaprovção do então Procurador-Geral do Estado (Cf. docs. de fls. 15/17), circunstância motivadora do despacho de fls. 18, da Presidência do IPASGO, indeferindo o pedido.

Agora, o peticionário, inconformado com semelhante decisão, vem de postular o reexame da matéria, para efeito de reconsideração da decisão proferida pela Presidência do Instituto. E fá-lo mediante a impetração do pedido de fls. 2, dirigido diretamente ao titular deste Órgão.

Considerada a matéria nessa ordem de entendimento, é tempo de observar que as restrições impostas pelo Decreto n. 2.244, de 29 de julho de 1983, só prevalecem para os servidores admitidos após a sua vigência, até porque não poderia contrariar situação já legitimamente constituída.

O certo é que a gratificação de produtividade instituída e atribuída pelo citado Despacho governamental n. 364/83 faz parte integrante do contrato individual de trabalho do servidor, como cláusula adesiva deste, constituindo, assim, parcela pecuniária irretirável da remuneração do requerente.

Trata-se, como se vê, de gratificação expressamente ajustada, a qual, nos termos do comando jurídico a que se refere o art. 457, § 1o., da Consolidação das Leis do Trabalho, não pode ser suprimida nem tampouco diminuída.

Tem ela, portanto, a natureza de complemento salarial, concedida em caráter permanente e de modo incontroversamente definitivo.

É bem de ver que somente as **gratificações não ajustadas** é que não integram o salário, ainda assim quando constituírem mera liberdade do empregador.

Eis, a propósito, a jurisprudência predominante e mais autorizada sobre a matéria:

"Gratificação ajustada que não contém natureza indenizatória, qualquer que seja o seu valor, integra-se ao salário, na conformidade do art. 457, § 1o., da CLT" — TST, E-RR 3.553/76, pleno, julgado em 14.2.79, in REV. LTr 43/855.

Tem-se por importante ponderar, ainda, que até mesmo as gratificações não expressamente ajustadas, pagas em caráter de habitualidade, incorporam-se ao salário do servidor, com maior razão revela-se o caso presente, cuja gratificação fora expressamente ajustada.

Nessa linha de entendimento, colha-se, portanto, a seguinte decisão:

"A gratificação de produtividade paga, em caráter de habitualidade, a médicos do INPS, é incorporada ao salário, devendo ser considerada para os efeitos de férias e do 13o. salário (CLT, art. 457, § 1o.). Procedência do pedido" — TFR, RO 2.216, ac. la. Turma, in DJU 27.4.78, p. 2.761).

Igualmente a jurisprudência sumulada do eg. Supremo Tribunal Federal não desatende esse mesmo entendimento:

"As gratificações habituais, inclusive a de Natal, consideram-se tacitamente convencionadas, integrando o salário" (Súmula n. 207).

Mas a questão trazida à colação neste processo tem consequência jurídica muito mais nítida, pela óbvia razão de que se trata de **gratificação expressamente ajustada**.

Ora, se se cuida de vantagem expressamente ajustada, a gratificação passou a constituir salário, e o negar o seu pagamento ao servidor dela destinatário é negar, portanto, o próprio salário devido ao empregado.

Repita-se mais uma vez: a prevalência jurídica do citado Decreto n. 2.244/83 é impositiva somente para os servidores admitidos após sua vigência, o que equivale a dizer que o requerente, como de resto os demais servidores do IPASGO destinatários do tratamento instituído pelo Despacho governamental n. 364/83, tem direito incontroverso de perceber a gratificação de produtividade, em caráter permanente e definitivo.

Ao teor de tais considerações, é-me imperioso concluir que o pedido de reconsideração impetrado pelo requerente às fls. 2 merece ser prontamente provido, no sentido de que seja restaurado o pagamento da gratificação em causa, por constituir patrimônio salarial irretirável do servidor, segundo o ordenamento legal a que se refere o art. 457, § 1o., da Consolidação das Leis do Trabalho.

Restitua-se o processo ao IPASGO.

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO, em Goiânia, 19 de dezembro de 1984.

EVERARDO DE SOUSA
Procurador Geral do Estado

REPRISTINAÇÃO — REVOGAÇÃO DE LEI: A LEI REVOGADORA NÃO TEM A QUALIDADE DE REPRISTINAR A ANTIGA — INTELIGÊNCIA DO § 3o. DO ART. 2o. DA LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL

DESPACHO "A" No. 0752/84

Embora já mencionada no processo a legislação pertinente e suas flutuações, referenciamo-la para, numa abordagem seqüencial, identificarmos se houve ou incorreu a revigoração da gratificação por risco de vida, quanto ao período reclamado.

O Decreto-lei n. 147, de 13.3.70, respeitante ao Estatuto dos Servidores Públicos Policiais Cíveis do Estado de Goiás, instituíra aquela gratificação (art. 220), beneficiando as classes constantes dos Anexos I e II do Decreto-lei n. 84, de 28.11.69, à exceção das que expressamente exclui, tornando-se, portanto, acobertadora dos Delegados de Polícia.

Com o surgir da Lei n. 7.910, de 30.10.75, estabeleceram-se modificações àquela vantagem, para elevá-la de 20 para 40% (art. 4o.) e fazê-la incorporar-se aos vencimentos para efeito de aposentadoria (art. 16), nas condições prefixadas.

Adveio a Lei Constitucional n. 25, de 16.10.78, introduzindo o § 3o. do art. 62 da Constituição do Estado, via do qual se vedou atribuir remuneratórias de qualquer natureza aos Delegados de Polícia, salvo as de representação, as de mérito profissional e as de caráter geral e permanente concedidas a servidores públicos estaduais.

Repontou a Emenda Constitucional n. 51, de 30.10.81, dando nova redação ao aludido § 3o., que passou simplesmente a tratar de matéria inteiramente diversa.

Face a essa circunstância é de ser perquirido se se restabeleceu, através da configuração repristinatória, a gratificação por risco de vida para os Delegados de Polícia, voltando-se, portanto, à anterior situação regida pelo art. 220 do Decreto lei n. 147, com as alterações surgidas da Lei n. 7.970.

O tema, outrora entregue à polemização, sugere que se traga à

baila o pensamento de tratadistas, convindo se ressaltar, antes, o § 3o. do art. 2o. da Lei de Introdução ao Código Civil, prescribente, *in verbis*, de que, salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.

SERPA LOPES proclama que esse preceito significa a rejeição da repristinação pelo direito brasileiro, admitida apenas mediante ressalva taxativa, comentando:

“Os termos do § 3o. do art. 2o. de nossa Lei de Introdução aparecem por demais peremptórios, de tal maneira que parecem justificar a corrente unânime de nossos juristas, no sentido de interpretá-lo como não oferecendo margem ao renascimento da lei revogada, a menos que haja disposição legal expressa”. (In CURSO DE DIREITO CIVIL, Vol. I, p. 90).

OSCAR TENÓRIO fez-se veemente predicante dessa sustentação, alinhando para tanto incontraditáveis argumentos:

“O advento de uma lei resulta às vezes na morte de outra. Esta não ressuscita, mesmo quando a lei que a eliminou do mundo jurídico também se extinguiu. Somente por disposição expressa do legislador a lei morta ressuscita, volta a ocupar lugar no sistema jurídico do país.

.....
A restauração tem que ser feita da maneira expressa. Não prevalece, diante do que dispõe o § 3o. do art. 2o. da Lei de Introdução, o critério que sustenta a restauração da lei revogada quando as condições de fato que constituíam o pressuposto da lei se restabelecem.

.....
Se uma lei revogadora de outra (revogação expressa ou tácita) é, por sua vez, revogada, não determina o ressurgimento da primeira lei”. (Apud LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO, p. 92).

Empós abordar vários aspectos e sublinhar que entre as diversas questões relativas à revogação está a que se formula na indagação se a lei revogadora de outra lei revogadora tem o efeito de restaurar automaticamente a primeira lei revogada, externa CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA:

“Em doutrina a matéria é controvertida. De um lado, os que sustentam o efeito repristinatório imediato e automático da lei que revoga a lei revogadora, por entenderem que, apagados os seus efeitos em razão da ab-rogação, esta significa haver desaparecido a causa de ter a primeira lei revogada deixado de vigorar,

o que, noutros termos, traduz a sua imediata restauração.

Em oposição, sustenta-se que, com a revogação, fica abolida inteiramente a lei; desaparece, perde a força obrigatória, morre.

.....
A primeira Lei de Introdução ao Código Civil, de 1916, silenciando a respeito do assunto, relegara para a doutrina a solução da questão. A nova, pronunciando-se na controvérsia, veio exigir o pronunciamento expresso, sem o qual a lei revogadora não tem a qualidade de repristinar a antiga, ao proclamar que, salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência (Lei de Introdução, art. 2o., § 3o.)”. (In INSTITUIÇÕES DE DIREITO CIVIL, Vol. I, p. 89).

Aduza-se mais um ponto de vista, o de WILSON DE SOUZA CAMPOS BATALHA, também emérito escoliasta, desposando conceituações rígidas:

“Em face do preceito expresso, ora comentado, é claro que, deixando de existir eficazmente a lei revogadora, nem por isso convalescerá a lei revogada. A revogação põe termo à lei anterior que, pela cessação da vigência do texto posterior, não poderia renascer de suas próprias cinzas como a Fênix mitológica.

Pode o legislador, entretanto, dispor, ao revogar a lei revogada, que a lei primeiramente revogada reassume sua integral vigência: com isso não ressuscitará a lei primitivamente revogada; a lei nova, que a restabelece, ou seja, a denominada lei repristinatória, não a faz reviver; a lei repristinatória é, fora de dúvida, lei nova, cujo conteúdo, por remissão, é idêntico ao da lei primeiramente revogada”. (In LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL, Vol. I, p. 125).

Diga-se, ilustrativamente, que outras legislações e doutrinadores forâneos consagram o mesmo princípio, valendo ser destacado o insigne jurista italiano ROBERTO RUGGIERO, em sua clássica obra INSTITUZIONI DI DIRITTO CIVILE (tradução Dr. Ary dos Santos):

“Fora de dúvida é, porém, que a revogação de uma norma, que por sua vez revogava uma anterior, não faz ressurgir esta última mesmo que não se promulgue uma norma nova: a cessação de um preceito não é, por si só, suficiente para voltar a pôr em vigor um preceito precedente que já tenha definitivamente perdido o valor”. (Apud ob. cit., Vol. I, p. 149).

Invocamos várias citações, às vezes alongadas, exatamente objetivando evidenciar que se firmou vitorioso entre nós o postulado de que

na repristinação é indispensável que o legislador declare expressamente que ao originário diploma legal se confere retorno à eficácia.

Sem o comando dessa manifestação explícita inexistiu o renascer de preceituações que jazem no sepulchrário da revogação, *ex vi* da nova Lei de Introdução, de 1942.

Voltando-se a enfocar o assunto a que se relaciona o processo ora em exame, a solicitação de pagamento da gratificação por risco de vida abrange o interregno de 21.11.81, dia da publicação da Emenda Constitucional n. 51, a 31.12.82, não despassando essa data porque a partir de 1.1.83 os Delegados de Polícia passaram a tê-la, em decorrência da Portaria n. 95, de 9.12.82, baixada pelo titular da Pasta da Segurança Pública.

Improcede o pedido, posto que não se caracteriza a repristinação, consoante se denota do que já se expôs.

Perpassemos, mesmo assim, a legislação inicialmente sublinhada:

— o art. 220 do Decreto-lei n. 147 concedeu vantagem à classe dos Delegados;

— o § 3o. acrescido ao art. 62 da Constituição do Estado, pela Lei Constitucional n. 25, retirou-a;

— ressurre a Emenda Constitucional n. 51 e dá nova redação a esse § 3o., porém versando sobre matéria completamente diferente, deixando, assim, de existir a regra da original redação.

Os pronunciamentos havidos nos autos vêm nessa particularidade a emenda constitucional suprimindo a proibição imposta pela lei constitucional, reaparecendo, de conseqüente, todos os efeitos do art. 220.

Esse reaparecimento, contudo, não se verificou.

Poder-se-ia redargüir ser impossível com a técnica legislativa uma preceituação constitucional referenciando o restabelecimento de um dispositivo da lei ordinária, para que o repristinasse expressamente.

Tal replicar não se cobriria de validade, porquanto unicamente sob menção expressa é restaurada a primitiva lei que deixara de vigor.

Aliás, o próprio elidir da gratificação seria matéria adequada à lei ordinária, pois uma Constituição jamais deve se acasalar a casuísmos, inclusive para não gerar fatos inusitados.

Sobremodo justa é a gratificação por risco de vida aos Delegados de Polícia, os quais, no desempenho das relevantes funções que lhes são cometidas, confrontam-se com situações altamente arriscadas.

Não podemos, no entretanto, opinar pelo deferimento do petiçãoado, à falta de suporte legal.

Para corrigir a injustiça então criada, a Lei n. 9.385, de 4.11.83,

deu nova redação ao art. 220 do Decreto-lei n. 147, revertendo a eles a gratificação, a contar de quando publicada.

Com o tacer dessas considerações, deixamos de cancelar o Parecer n. 0092/84, da Procuradoria dos Negócios Administrativos.

Restitua-se o processo à ilustrada Secretaria da Segurança Pública.

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO, em
Goiânia, 6 de fevereiro de 1984.

LUIZ ALBERTO SOYER
PROCURADOR GERAL DO ESTADO