

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 52.222 - BA (2016/0267809-9)

RELATORA : MINISTRA ASSUSETTE MAGALHÃES
RECORRENTE : MARTA SANTOS MONTEIRO
ADVOGADO : GUSTAVO RIBEIRO GOMES BRITO E OUTRO(S) - BA024518
RECORRIDO : ESTADO DA BAHIA
PROCURADOR : CIMONE APARECIDA HENNING E OUTRO(S) - BA000839B

DECISÃO

Trata-se de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança, interposto por MARTA SANTOS MONTEIRO, com fundamento no art. 105, II, **b**, da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, assim ementado:

"MANDADO DE SEGURANÇA - GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE JURÍDICA - NÍVEL V - NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DA REFERÊNCIA V - AUSÊNCIA DE NORMATIVIDADE - DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO DEMONSTRADO - SEGURANÇA DENEGADA.

A concessão da ordem mandamental depende de prova documental pré - constituída do direito líquido e certo ofendido por ilegalidade ou abuso do Poder Público, o que não restou configurado, uma vez que a pretensão da impetrante se mostra carente de respaldo normativo.

Na hipótese, em que pese instituída pela Lei nº 7.146/1997, não há comprovação de que a referência V da GAP tenha sido regulamentada, até mesmo para que se pudesse aferir se os requisitos para a percepção estariam preenchidos pela impetrante.

Segurança denegada" (fl. 236e).

Inconformada com a denegação do **mandamus**, a parte recorrente sustenta o seguinte:

"*In casu*, o direito líquido e certo consiste na percepção da GAJ nos níveis IV e V, bem como o ressarcimento pelos valores não recebidos desde a impetração do presente mandamus até o dia da efetiva implementação, o qual facilmente se detecta pela análise da documentação acostada à inicial, bem como da análise da legislação sobre a matéria.

(...)

Assim, entende o recorrente não ser possível prosperar alegação de que o pagamento da GAP nos níveis IV e V exigiria regulamentação, haja vista faltar qualquer respaldo legal para tanto.

Relembre-se que a Lei Estadual Lei 7.149/97, estabeleceu como requisitos para a concessão de tal gratificação nos níveis III, IV e V o cumprimento da jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais (Art. 18, § 2), bem como a permanência, no que tange à migração de um nível para outro, de 12 (doze) meses da última concessão (Art. 20).

Ademais, o Decreto 6.861/1997 regulamentou tal norma, conforme se constata da leitura da sua ementa, noticiando que tal foi instituído para regulamentar os Arts. 17 a 21 de tal norma, dispondo sobre a GAP, contemplando tais requisitos, que estão plenamente satisfeitos conforme documentalmente demonstrado.

É de se observar que todos os dados necessários para o pagamento já foram informados, a exemplo dos requisitos para a concessão, o valor a ser percebido por classe/função, dentre outros elementos.

Bem é de ver que toda vez que o legislador quis que uma norma fosse posteriormente regulamentada, fez tal previsão de maneira expressa, situação que não se verifica no caso dos autos.

Assim sendo, patente a colisão entre a fundamentação do Acórdão combatido e o arcabouço normativo aplicável à espécie, do que não resta hipótese senão a reforma da decisão.

Mister expor, *ad argumentandum tantum* - haja vista se discutir o conteúdo do Acórdão - que a divergência da Desembargadora Regina Helena Ramos Reis se deu no sentido de considerar a existência de regulamentação para a concessão da gratificação, no que é perfeitamente conforme o Direito, em nossa percepção; no entanto conclui pela denegação da segurança, alegando ausência de comprovação de que a Impetrante, ora Recorrente, cumpriria os requisitos para a percepção da vantagem, por não se encontrar doze meses na percepção da referência IV da GAI, sendo que este posicionamento acometeu-a à socapa, já que não se discutia tal elemento.

De fato, a Recorrente percebe a GAI em seu nível III, quando, pelo decurso temporal, deveria estar percebendo o nível V, haja vista terem sido juntados contracheques referentes ao período de dezembro de 2007 até janeiro de 2013, evidenciando que o prazo exigido de doze meses foi superado e satisfeito.

Portanto a nobre Magistrada, *data maxima venia*, equivoca-se na medida em reconhece haver regulamentação, o que obriga o pagamento da gratificação, mas afirma que o direito em questão

Superior Tribunal de Justiça

estaria obstaculizado pelo próprio descumprimento do dever estatal. Em suma: não fosse a flagrante desobediência do dever do Estado, a Recorrente teria alcançado a referência IV da GAJ e já estaria percebendo a V, razão pela qual se faz necessária a devida adequação salarial, pois a Impetrante não buscou o Poder Judiciário para constatar a existência de regulamentação, mas, sim, para efetivar o seu direito.

Reconhecida, destarte, a existência de regulamentação, constatar-se-ia, pela Colenda Corte a quo, que a Recorrente preenche todos os requisitos, sendo corolário lógico disso a adequação salarial e o ressarcimento pelos valores não pagos ao longo do tempo e dos quais ela é legítima credora.

Deste modo, evidenciado o equívoco do Acórdão em não reconhecer a existência de regulamentação para a concessão da GAJ nas referências IV e V, merece reforma a decisão colegiada" (fls. 283/288e).

Requer, ao final, o provimento do recurso, "para reformar o Acórdão combatido, no sentido de reconhecer a existência de regulamentação e ressarcir a Recorrente pelos valores não percebidos, bem como adequar o salário desta à GAJ V, da qual seria beneficiária se não fosse pela ilegalidade da Autoridade Coatora" (fls. 288/289e).

Contrarrazões a fls. 313/328e.

Parecer do Ministério Público Federal, a fls. 340/344e, pelo improvimento do Recurso Ordinário.

Sem razão a Impetrante.

Conforme se depreende da petição inicial do **mandamus**, a recorrente impetrou o presente remédio constitucional contra ato omissivo atribuído ao Secretário de Segurança Pública do Estado da Bahia, narrando que "é Delegada de Polícia, servidora integrante do Sistema da Polícia Civil do Estado da Bahia, laborando em regime de 40 (quarenta) horas semanais, fazendo jus ao pagamento da Gratificação Por Atividade Policial, a chamada GAP, no nível V, estando a autoridade coatora em conduta ilegal já que paga à Impetrante somente a GAP III, sem justificativa legal para tanto" (fl. 5e).

No caso concreto, o Tribunal de origem denegou a segurança, sob os seguintes fundamentos:

"Discute-se, aqui, se a Impetrante tem direito líquido e certo à percepção da Gratificação por Atividade Policial - nível V, considerando a disposição dos arts. 17 e 25 da Lei nº 7.146/97, que instituíram a verba, em combinação com os efeitos do Decreto nº 6861/97.

Segundo a impetrante, o Decreto nº 6.861/97 e as normas que sucederam a Lei nº 7.146/97, a exemplo da Lei nº 7.882/2001, da Lei nº 8.889/2003, da Lei nº 9.209/2004, da Lei nº 10.024/2006 e da Lei nº 10.962/2008, teriam regulamentado suficientemente o direito à percepção da vantagem na referência V.

Da análise dos autos, entretanto, emerge que a impetrante não logrou êxito em demonstrar direito líquido e certo à percepção da Gratificação de Atividade Policial - GAP no nível V.

A Lei nº 7.146/97, assim como o Decreto nº 6.861/1997, respectivamente, constituíram e regulamentaram a GAP para os policiais civis do Estado da Bahia, tratando especificamente sobre a GAP nível I e estabelecendo o prazo de até 45 dias para a implementação da referência II.

Art. 25 - Será concedida, aos atuais ocupantes de cargos de provimento permanente das Carreiras Profissionais do Sistema Policial Civil e de Delegado de Polícia, a Gratificação de Atividade Policial, na referência sendo o respectivo pagamento devido a partir da vigência desta Lei.

§ 1º - No prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias, contado da data da publicação desta Lei, o Poder Executivo procederá à revisão de gratificação autorizada por este artigo, com vistas a sua elevação para a referência II, exclusivamente para os policiais civis que, em regime trabalho de 30 (trinta) horas semanais e em razão das atribuições de seus cargos, desempenhem atividades de policiamento, polícia judiciária, perícia e pesquisa técnica, planejamento, coordenação, orientação, supervisão e controle operacional de policiamento e outras de natureza correlata.

Compulsando-se os dispositivos que sucederam a norma instituidora, vê-se que nenhum deles regulamenta a percepção da GAP nível V, porque versam, tão somente, sobre reestruturação de cargos da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia e reajuste da tabela de vencimentos e valores da gratificação.

Vejamos:

LEI Nº 7.882 DE 13 DE AGOSTO DE 2001

Superior Tribunal de Justiça

Majora os vencimentos, soldos e proventos da Polícia Civil e da Polícia Militar, reajusta as tabelas de Gratificação de Atividade Policial e de Gratificação de Atividade Policial Militar, na forma que indica, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Os valores dos soldos dos servidores Policiais Militares e dos vencimentos básicos dos Delegados de Polícia e dos servidores integrantes do Sistema Policial Civil de Carreira Profissional do Serviço Público do Estado da Bahia, ficam majorados, na forma do Anexo 1 desta Lei, com vigência a partir de 1º de agosto de 2001.

LEI Nº 8.889 DE 01 DE DEZEMBRO DE 2003

Dispõe sobre a estrutura dos cargos e vencimentos no âmbito do Poder Executivo do Estado da Bahia e dá outras providências.

LEI Nº 9.209 DE 09 DE SETEMBRO DE 2004

Reajusta os vencimentos, soldos, gratificações e proventos das carreiras integrantes dos Grupos Ocupacionais de Fiscalização e Regulação, Gestão Pública, Obras Públicas, Segurança Pública, Serviços Penitenciários, Serviços Públicos de Saúde, Educação, das carreiras de Defensor Público e de Procurador Jurídico, e dos cargos em Comissão do Poder Executivo Estadual, na forma que indica, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º - Os vencimentos, soldos e gratificações dos cargos integrantes dos Grupos Ocupacionais Educação, Fiscalização e Regulação, Gestão Pública, Obras Públicas, Segurança Pública, Serviços Penitenciários, Serviços Públicos de Saúde, das carreiras de Defensor Público e de Procurador Jurídico, e dos

Superior Tribunal de Justiça

cargos em Comissão do Poder Executivo Estadual, passam a ser, observada a data de vigência das tabelas, os constantes dos Anexos I a X desta Lei.

LEI Nº 10.024 DE 30 DE MARÇO DE 2006

Reajusta os vencimentos, soldos, gratificações e proventos dos servidores dos cargos efetivos, dos cargos em comissão e das funções comissionadas e gratificadas que especifica, na forma que indica, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Os vencimentos, soldos e gratificações dos servidores ocupantes dos cargos efetivos, dos cargos em comissão e das funções comissionadas e gratificadas adiante relacionados passam a ser, observada a data de vigência das tabelas, os constantes dos Anexos I a XVI desta Lei:

I - cargos efetivos das carreiras integrantes dos Grupos Ocupacionais Artes e Cultura, Comunicação Social, Educação, Fiscalização e Regulação, Fisco, Gestão Pública, Obras Públicas, Serviços Públicos de Saúde, Segurança Pública, Serviços Penitenciários, Técnico-Administrativo, Técnico-Específico;

II - cargos efetivos das carreiras de Assistente de Procuradoria e Procurador Jurídico;

III - funções comissionadas e funções gratificadas vinculadas às estruturas das Universidades Estaduais; funções comissionadas vinculadas à estrutura do Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia IRDEB;

IV - cargos em comissão das Administrações direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual.

LEI Nº 10.962 DE 16 DE ABRIL DE 2008

Altera a estrutura remuneratória dos cargos, funções comissionadas e gratificadas, reajusta os vencimentos, soldos e gratificações dos cargos efetivos, dos cargos em comissão, das funções comissionadas e gratificadas, proventos e pensões da

Superior Tribunal de Justiça

Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, na forma que indica, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - A Gratificação por Competência - GPC, atribuída aos ocupantes dos cargos das carreiras de Técnico em Assuntos Culturais, Técnico Cinematográfico, Técnico de Palco, Técnico de Produção e Técnico em Restauração, do Grupo Ocupacional Artes e Cultura, passa a ter os seus valores fixados na forma do Anexo I desta Lei.

A concessão da ordem mandamental depende de prova documental pré - constituída do direito líquido e certo ofendido por ilegalidade ou abuso de poder, o que não restou configurado na hipótese, uma vez que não houve regulamentação da GAP V para os policiais civis em nenhuma das normas referidas pela impetrante.

Registre-se, ademais, que, considerando a necessidade de ser a prova pré - constituída em mandado de segurança, não bastaria demonstrar a regulamentação necessária à concessão da GAP na referência V, exigindo-se, outrossim, que os critérios previstos para a sua percepção estivessem devidamente preenchidos pela Impetrante, especificamente.

A respeito do mandado de segurança, prelecionam Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes, em atualização à obra de Hely Lopes Meirelles:

'Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa; se sua extensão ainda não estiver delimitada; se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais.' (*in* Mandado de Segurança, 2006, Editora Malheiros, p. 36/37).

Desta forma, impõe-se denegar a segurança por ausência de

Superior Tribunal de Justiça

comprovação de direito líquido e certo em favor da Impetrante" (fls. 240/244e).

Ao contrário do que pretende fazer crer a recorrente, faz-se necessária a regulamentação da vantagem pecuniária ora almejada, qual seja, a Gratificação de Atividade Judiciária, nos níveis de referência IV e V.

Com efeito, a Lei Estadual 7.146/97, em seu art. 22, é cristalina ao dispor, **in verbis**:

Art. 22 - O Poder Executivo expedirá regulamento, definindo a forma de apuração dos critérios para concessão e pagamento da Gratificação instituída por esta Lei.

Cumprir pontuar, ainda, que a referida norma local, ao estabelecer que "é requisito para percepção da vantagem, nas referências III, IV e V, o cumprimento da jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais" (art. 18, § 2º) e que, "ressalvados os casos de alterações de regime de trabalho, por absoluta necessidade do serviço, e casos especiais, a juízo do Governador do Estado, a revisão da referência da gratificação concedida, para atribuição de outra imediatamente superior, somente poderá ser efetuada após decorridos 12 (doze) meses da última concessão" (art. 20), tão-somente fixa alguns parâmetros mínimos para a concessão da parcela, sem adentrar na determinação dos requisitos a serem preenchidos a fim de que o pagamento seja efetuado aos agentes públicos.

No mais, em que pese o Decreto 6.861/97 contenha o regulamento da Gratificação em tela, os seus dispositivos abrangem apenas os níveis de referência de I a III, não socorrendo, portanto, à irresignação sob análise.

Por oportuno, transcrevem-se os arts. 17 a 21 do Decreto 6.861/97, apontados nas razões do apelo ora examinado a fl. 287e:

Art. 17 - Ressalvadas as situações amparadas pela disposição do art. 25, § 4º, alínea a, da Lei nº 7.146, de 27 de agosto de 1997, aos ocupantes dos cargos permanentes das carreiras mencionadas neste Decreto que, na data de vigência da Lei referida, estejam exercendo cargos de provimento temporário e percebendo, em razão desse exercício, gratificação por Condições Especiais de Trabalho ou pelo Regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva, fica assegurado o direito de opção entre a vantagem já percebida e a Gratificação de Atividade Policial.

Parágrafo único - A opção assegurada na forma deste artigo deverá ser manifestada no prazo de 10 (dez) dias, contado da publicação

Superior Tribunal de Justiça

deste Decreto, importando o silêncio do servidor em opção tácita pela percepção da Gratificação de Atividade Policial.

Art. 18 - As concessões determinadas nos termos do artigo anterior serão revistas pelo Secretário da Segurança Pública, para alteração da referencia atribuída, na forma a seguir indicada, no prazo estabelecido no art. 25, § 1º, da Lei nº 7.146, de 27 de agosto de 1997 :

I - da referência I para a referência II, exclusivamente, para policiais civis que, em regime de trabalho de 30 (trinta) horas semanais e em razão das atribuições de seus cargos, desempenhem atividades de policiamento, polícia judiciária, perícia e pesquisa técnica, planejamento, coordenação, orientação, supervisão e controle operacional de policiamento e outras de natureza correlata;

II - da referência I para a referência III, para os policiais civis que, desempenhando as atribuições definidas no inciso precedente, estejam, por absoluta necessidade do serviço, submetidos ao regime de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais, observando, para efeito desta alteração, a disponibilidade dos recursos alocados para custeio da vantagem na posição referencial correspondente.

§ 1º - Os efeitos financeiros das alterações de referência, de que trata este artigo, retroagirão à data de 1º de agosto de 1997, salvo na hipótese de alteração que tenha por fundamento a prestação de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, se o enquadramento do servidor neste regime houver ocorrido em data posterior.

§ 2º - Os servidores que se encontrem legalmente afastados terão assegurada a revisão da Gratificação de Atividade Policial autorizada nos termos do § 1º, do art. 17, deste Decreto, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, contado a partir da data de reassunção do exercício funcional, decorrente do término do afastamento.

Art. 19 - Os dirigentes das unidades estruturais da Secretaria da Segurança Pública, sob pena de responsabilidade, são obrigados a cientificar à autoridade competente a ocorrência de qualquer fato que implique em supressão ou modificação da gratificação concedida.

§ 1º - Competirá ao Secretário da Segurança Pública o exame das circunstâncias apontadas neste artigo, deliberando sobre a matéria.

§ 2º - O ato de supressão ou modificação da vantagem produzirá os seus efeitos a partir da sua publicação ou da ocorrência que justificou uma ou outra providência, se assim expressamente o declarar.

Art. 20 - A Secretaria da Segurança Pública, no prazo de 60

Superior Tribunal de Justiça

(sessenta) dias, a partir da publicação deste Decreto, submeterá ao COPE proposta de padronização e normatização, no âmbito da referida Secretaria, da prestação de serviços em regime de 40 (quarenta) horas semanais, considerando as atividades em que esse regime deva ser cumprido em turnos diários e aquelas para cuja execução torna-se imprescindível a adoção do sistema de plantões, definindo o número de horas destes e correspondentes escalas.

Art. 21 - Os casos especiais, devidamente justificados, serão submetidos à deliberação do Governador do Estado, ouvido previamente o Conselho de Política de Recursos Humanos COPE, da Secretaria da Administração.

Postas tais considerações, é forçoso concluir que o acórdão objurgado não se sujeita a reprimendas, eis que, "tratava-se, pois, de norma de eficácia limitada, dependendo de outra norma para sua aplicação. Não havendo, contudo, tal norma, direito líquido e certo também não há" (STJ, AgRg no RMS 46.142/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/06/2015).

No mesmo sentido, confirmam-se os seguintes julgados do STJ referentes a situações análogas à presente:

"AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO DISTRITO FEDERAL. GRATIFICAÇÃO DE TITULAÇÃO. LEI 3.824/2006. NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INEXISTÊNCIA.

1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que 'a Lei n. 3.824/2006, por ser norma de eficácia limitada, dependia de regulamentação do Poder Executivo para sua aplicação, inexistindo direito líquido e certo aqui deduzido. Precedente: RMS n. 37.250-DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 27.11.2013; RMS n. 38.820-DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 10.2.2014" (RMS 35.549/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/06/2014, DJe 28/08/2014) **2. Agravo interno a que se nega provimento'** (STJ, AgInt no RMS 44.950/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/12/2016, DJe 03/02/2017)

Superior Tribunal de Justiça

"ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO DE TITULAÇÃO. ART. 37 DA LEI DISTRITAL Nº 3.824/06. NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. O legislador estabeleceu de forma expressa que para a percepção da Gratificação de Titulação seria necessário: "regulamento próprio, a ser editado, no prazo de até sessenta dias após a publicação desta Lei, pela Secretaria de Estado de Gestão Administrativa, no âmbito do Poder Executivo; e, no âmbito do Poder Legislativo, por ato próprio da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, respectivamente, no que concerne aos seus servidores ou empregados públicos" (art. 38, § 3º, da Lei Distrital n. 3.824/06).

2. Assim, **a Lei n. 3.824/2006, por ser norma de eficácia limitada, dependia de regulamentação do Poder Executivo para sua aplicação, inexistindo direito líquido e certo aqui deduzido.** Precedente: RMS n. 37.250-DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 27.11.2013;

RMS n. 38.820-DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 10.2.2014..

3. Recurso ordinário não provido" (STJ, RMS 35.549/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 28/08/2014).

Assim, inafastável a conclusão de que não há direito líquido e certo a ser amparado mediante a presente ação mandamental.

Ante o exposto, **nego provimento** ao Recurso Ordinário em Mandado de Segurança, ressalvadas as vias ordinárias.

I.

Brasília (DF), 25 de novembro de 2019.

MINISTRA ASSUSETTE MAGALHÃES
Relatora