CONSIGNAÇÕES EM FÔLHA DE PAGAMENTO — CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS AO I.P.A.S.E.

— A suspensão dos descontos de consignações em fôlha de pagamento de funcionário públicos determinada pela Lei 169, de 12-1-47, não abrange a contribuição de 5% sôbre o salário-base, devida ao I.P.A.S.E.

— Interpretação da Lei 169, de 12-1-47.

— Idem do art. 7.º do Decreto-lei 3.347, de 12-6-41.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PROCESSO N.º 321-48

A Lei n.º 169, de 12-1-47, determinou a suspensão, nos meses de dezembro de 1947 e janeiro de 1948, dos "descontos de consignação em fôlha de pagamento dos funcionários públicos civis e militares da União", exceto das "consignações feitas para pagamento de casa, de aluguel de casa e de alimentos" (art. 1.º).

2. Discute-se neste processo se a suspensão decretada atinge, ou não, a "contribuição mensal de 5% sôbre o salário base do servidor público devida ao I.P.A.S.E.". A contribuição aludida foi imposta "para atender aos benefícios de família e é "satisfeita mediante desconto na respectiva fôlha de pagamento" (art. 7.º do decreto-lei n.º 3.347, de 12-6-41).

3. O ilustre Consultor Jurídico do Ministério da Justiça e Negócios Interiores opinou pela aplicação da lei nova à contribuição em causa. No entender de S. Ex.ª "nenhum motivo, pois, salvo o que escapar ao nosso juízo, há para excluir as contribuições para o I.P.A.S.E. do benefício concedido aos funcionários públicos pela Lei n.º 169".

4. A solução, *data venia*, não me parece a que melhor atenda às finalidades da contribuição e aos têrmos da Lei.

Suspender significa "interromper temporàriamente", "adiar". "Suspensão" é o "ato de retardar o cumprimento de alguma coisa; interrupção, cassação momentânea ou temporária" (Laudelino, C. Figueiredo, Dicionário; Clóvis Bevilaqua, Código Civil, comentário aos arts. 168 e 178, a propósito de suspensão e interrupção da prescrição; Cód. Proc. Civil, arts. 197-200, sôbre "suspensão da instância"; idem art. 26 quanto a prazos).

5. Com essa significação foi o vocábulo empregado na Lei n.º 169, visando uma moratória, um adiamento do têrmo final estabelecido para liquidação de débitos. Não teve o legislador o propósito de cancelar ou anular as dívidas pagas mediante consignação, decretando o seu perdão ou a inexistência de causa para a sua cobrança nos meses indicados.

6. A contribuição de 5% sôbre o salário-base se destina a fazer face aos benefícios de família, pagos pelo I.P.A.S.E. Concorre para a formação de uma receita vinculada à satisfação de determinados ônus. A sua versão é perene, porque, também, perenes são os benefícios. As limitações no tempo, neste particular, decorrem de condições aleatórias ou fortuitas como a morte, a invalidez, etc., cujos efeitos os cálculos atuários procuram remediar.

Assim, nem as contribuições, nem os benefícios estão sujeitos a prazos fatais. Como adiar a percepção de uma contribuição cuja liquidação não tem prazo?

A suspensão importaria, em última análise, no cancelamento das contribuições o que evidentemente ultrapassa os propósitos do legislador.

Dadas as circunstâncias em que são percebidas as contribuições e o pagamento dos benefícios, não haveria coincidência ou correspondência entre os contribuintes e os beneficiários.

A conseqüência prática seria a redução imediata e proporcional dos benefícios de família, segundo novos cálculos atuariais.

Esta solução seria injusta e ilegal, porque faria recair sôbre os beneficiários das contribuições pagas anteriormente, os ônus decorrentes da execução da lei nova.

Os que pagaram integralmente as suas contribuições seriam os sacrificados na pessoa dos beneficiários atuais.

A lei viria aliviar os contribuintes do pagamento das contribuições, mas obrigaria a transferência dêste ônus aos que hoje percebem benefícios.

7. Suspender as contribuições sem a consequente repercussão no pagamento dos benefícios importaria para o I.P.A.S.E. no sacrifício de seu patrimônio. Como recuperá-lo? A lei não indica os meios, nem a Fazenda se dispõe a arcar com o ônus da liberalidade.

A cobertura do *deficit* resultante da suspensão, que no caso equivale a cancelamento, sòmente com novas contribuições ou a redução dos benefícios, poderia ser conseguida. O desfalque atingiria cifra superior a Cr$ ..... 20.000.000,00 e dentro das possibilidades ordinárias dificilmente poderia ser resgatado.

8. Nos casos de suspensão pròpriamente ditos das consignações a recuperação do débito se dá, mediante protelação do têrmo final da liquidação. A dilação do prazo é compensada com juros de mora. O que se deixou de pagar, durante o lapso da suspensão, será satisfeito mais tarde, sem prejuízo efetivo para o credor. Há apenas deslocação no tempo. A amortização do capital é deferida, mas os juros correspondentes são abonados ao credor.

Desta forma o legislador, intervindo na relação jurídica existente entre credor, não impõe ao primeiro o sacrifício real de seu direito. A moratória não cancela parcelas do débito; não opera como liberalidade à custa do credor. Adia a liquidação do negócio, mas, para essa delonga, existe a compensação da cobrança dos juros correspondentes. O capital resgatável em 10 meses sòmente o será em 12, mas nenhuma parte dêle é sacrificada e os seus frutos correrão também no lapso de prorrogação.

Êste é o sentido jurídico da "suspensão" das contribuições, equivalentes às moratórias.

9. Com relação à contribuição de 5% devido ao I.P.A.S.E. tal não acontece.

10. A aplicação da lei nova não operaria uma suspensão de pagamentos, mas o seu cancelamento. As parcelas canceladas não poderiam ser recuperadas, porque a dívida é permanente. O desfalque das contribuições, assim canceladas, repercutiria no patrimônio do I.P.A.S.E., que, para cobrir-se do *deficit*, teria de determinar uma redução drástica e imediata dos benefícios de família.

11. A regra de interpretação, segundo à qual o intérprete não pode distinguir onde a lei não distingue, não é absoluta.

Diz Carlos Maximiliano: "Seria êrro generalizar; a regra não é tão absoluta como parece à primeira vista. O seu objeto é excluir interpretação estrita; porém esta será cabível e concludente quando *houver motivo sério* a reduzir o alcance dos têrmos empregados, quando a *razão fundamental* da norma se não estender a um caso especial; enfim, quando implicitamente ou em outras disposições sôbre o mesmo assunto, insertos na mesma lei ou em lei diversa, prescrevem limites, ou exceções, ao preceito amplo". (Hermenêutica e Aplicação do Direito, 3.ª ed., pág. 296).

Comenta Paula Batista que é preciso "Saber quando se não deve distinguir e saber bem distinguir nos casos em que cabem distinções..." ao examinar o verdadeiro sentido da famosa regra — "Ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere potest" (Teoria e Prática, 8.ª ed., pág. 233).

12. Vale ainda invocar em abono da distinção tendente a excluir da suspensão decretada pela Lei 169 as contribuições de 5% devidas ao I.P.A.S.E. a regra contida no art. 5.º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro: "Na aplicação da lei, o juíz atenderá aos fins sociais a que ela dirige e às exigências do bem comum".

13. A tese contrária importaria, como ficou dito, em sacrificar a concessão de benefícios de família, com grave dano "às exigências do bem comum", representadas pela outorga de favores aos que precisam de amparo e proteção. Os fins sociais da contribuição em causa repelem também um cancelamento puro e simples de suas prestações.

14. Em face do exposto e convencido de que a aplicação da Lei n.º 169 à contribuição de 5% devida ao I.P.A.S.E. não se afina com os propósitos do legislador e viria acarretar conseqüências imprevistas ao plano geral de assistência aos servidores públicos, executado por aquele órgão, opino pelo indeferimento do pedido inicial.

Não seria, aliás, descabida a audiência do I.P.A.S.E. e do Ministério da Fazenda sôbre o assunto, como principais interessados e responsáveis pela execução da Lei n.º 169.

E' o que parece. S.M.J.

D.F., 29 de janeiro de 1948. — *Carlos Medeiros Silva,* Consultor Jurídico.

Tendo em vista o parecer do senhor Consultor Jurídico do D.A.S.P., com o qual concorda esta Divisão, restituo o processo à D.J.P., para os devidos fins.

Em 5 de fevereiro de 1948. — *Marcos Botelho,* Diretor.