APOSENTADORIA COMPULSÓRIA — CÁLCULO DE PROVENTOS — Interpretação do Decreto-lei n.º 8.906, de 24-1-46; idem da Lei n.º 583, de 9-11-37.

TRIBUNAL DE CONTAS DA PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL

PROCESSO N.º 1.050.820-49

DECISÃO

Ofício n.º 2.728, de 27-6-49, da S. G. Administração, refixação de proventos de aposentadoria de Antônio Palmeira:

O Tribunal resolveu ordenar o registro da refixação de proventos, de aposentadoria em Cr$ 15.360,00 anuais.

Voto do Sr. Ministro Edgar Romero

Distinguem os Srs. Ministros Benjamim Reis e Lira Filho, quanto à

aplicação do decreto-lei n.º 8.906, de 24 de janeiro de 1946, que revigora a Lei n.º 583, de 9 de novembro de 1937.

Sustenta o ilustre Ministro Benjamim Reis com amparo do eminente jurista Carlos Maximiliano a retroatividade da dita lei para negar o registro da refixação de proventos de aposentadoria do Instrutor de Disciplina Antônio Palmeira. O Relator, o ilustre Ministro Lira Filho sustenta tese oposta: aceita os pareceres da Administração, do Corpo Instruído e do Dr. Procurador, Paulo Filho, para concluir pelo registro.

Considera o decreto-lei n.º 583, interpretativo da Lei n.º 8.906, em abono de cuja doutrina transcreve o venerando acórdão do Supremo Tribunal Federal da lavra do eminente Sr. Ministro Orosimbo Nonato que conclui: "Sua aplicação ao passado tornou-se clara e induvidosa, desde que ordenou a revisão das aposentadorias já decretadas".

Não obstante todo o respeito que nos merece o princípio consagrado na irretroatividade das leis, sistema conservador da sociedade e suas instituições, não podemos negar que dita lei é interpretativa e, conseqüentemente, não retroativa.

Pelo que, acompanho o Relator, pelo registro. — *Edgar Romero*.

Voto do Sr. Ministro João Lira Filho

Manifesto-me de acôrdo com as razões que sustentam o fundamento do ato administrativo. O decreto-lei n.º 8.906, de 24 de janeiro de 1946, visa a reconhecer a inclusão dos servidores do Distrito Federal dentre os demais servidores públicos favorecidos pela Lei n.º 583, de 9 de novembro de 1937.

Se o intuito do decreto-lei n.º 8.906, que revigorou o art. 2.º da Lei n.º 583, prevalecesse a partir da vigência do diploma, quanto aos servidores públicos locais, seria o caso, então, de declarar-se expressamente a limitação, uma vez que esta desmereceria o princípio mais fiel à interpretação e a base mais segura da sua própria aplicação: o aresto do Tribunal de maior categoria e o texto constitucional.

O mérito do decreto-lei n.º 8.906 é indicar que o art. 2.º da Lei n.º 583, além de revigorado, aplica-se, também aos servidores do Distrito Federal. O que se aplica aos servidores do Distrito Federal não é o posterior decreto-lei n.º 8.906, senão o próprio art. 2.º da Lei n.º 583, cujas disposições prevalecem a partir da data da sua publicação.

Se assim deixasse de ser, em vez de deferir um direito igual, a lei teria sacramentado uma iniquidade, pondo em evidência flagrante distinção de tratamento entre uma parte e todo o resto do corpo de servidores por ela atingidos e beneficiados. Seria uma injustiça *manca* ou *frouxa*, que tropeçaria com um pé — para desalento de uns — e correria com o outro — para alcançar os demais.

É preciso ter em conta que a legislação em causa não cria ou inova direito relativo aos servidores federais e que porventura tenha sido espùricamente estendido aos servidores distritais, por ato de poder incompetente; por ato sem chancela da Câmara Legislativa do Distrito Federal, ou expedido em nome ou por ausência dela. A legislação regula ou interpreta, a própria Carta matriz de que derivam as declarações dos direitos de todos, ainda que êstes se confirmem apenas dentro da comunidade dos servidores públicos. A Carta é interpretada inclusive para que sejam avivados direitos subentendidos e que se conservam literalmente omissos, por terem ficado apenas à sombra do espírito do constituinte.

Quando a lei visa a conceder direitos ao administrador, não cumpre mais que reconhecê-los. Não se explicaria diversidade de procedimento, tanto mais revoltante quanto certo que a Administração, em matéria especìficamente restritiva como nos casos de isenção fiscal, abre as portas à liberalidade, repugnando às próprias dominantes do sistema político de vida

democrática. Quando a lei visa direitos, a interpretação que anima o espírito do hermeneuta, seguido pelo Juiz e respeitado pelo administrador, é sempre em benefício da afirmação e não da seleção, ou limitação, fundada em critério subjetivo particularizado discricionàriamente. Assim, sobretudo, se a interpretação restritiva, longe de realçar a extensão do direito, confinado dentro de si mesmo, realça processo iníquo, para desigualar benefícios que devem redundar em proveito de todos, com o mesmo pêso legal e a mesma medida geral.

A lei interpretativa vem a tempo de conter a deturpação, ou fragmentação do direito e de curar iniqüidades exercidas contra uns, que transparecem em confronto com as decisões, por eqüidade, em benefício de outros. No caso vertente, já o aresto do tribunal de suprema hierarquia julgou que o decreto-lei n.º 8.906 não inova, antes interpreta disposição de lei reguladora do princípio constitucional. Não há que ceder a faculdade de ditar, na espécie, ao poder privativo da câmara legislativa distrital. A nova legislação vem dizer que a revigorada legislação anterior é constitucionalmente aplicável aos servidores públicos locais.

A letra da nova lei não criou situação destinada apenas ao futuro, a prevalecer da data de sua vigência, em diante. A lei ratifica uma situação restaurada e cujos efeitos vêm de fora; vem a partir da Lei n.º 583. A letra da lei restauradora diz, simplesmente, que o art. 2.º do decreto-lei n.º 583 "é extensivo aos funcionários do Distrito Federal": alcança êsses funcionários. Êste pensamento é manifestado nos próprios *consideranda* que a justificaram.

As opiniões de Eduardo Espínola e Orosimbo Nonato, citadas no corpo da promoção de fls. 94, originária da Secretaria Geral de Administração, esclarecem suficientemente. A espécie está provada no recurso extraordinário n.º 5.391, publicado no *Diário da Justiça*, de 3 de dezembro, que deu causa ao acórdão lavrado pelo eminente Orosimbo Nonato, ministro relator. Assim, ensinou o sábio juiz:

"A aposentadoria se deu por haver o autor atingido os 68 anos de sua idade. Posteriormente, apareceu a lei federal n.º 583, de 1947, que outorgava, em tais casos, vencimentos integrais, e tinha, como podia ter no regime em que surgiu, projeção retro-operante, tanto que, para sua inteira aplicação, ordenou se procedesse à revisão dos cálculos das aposentadorias decretadas. A doutrina mais pura, através de autoridades do porte de Gabba, Roubier, Coviello e outros, repele a retroatividade da lei nos regimes que admitem, como no em que surgiu a Lei n.º 583 citada — deve ser expressa. É certo mas não demanda têrmos sacramentais nem exige o emprêgo da palavra retroatividade. Sua aplicação ao passado tornou-se clara e induvidosa, desde que ordenou a revisão das aposentadorias já decretadas."

Por tudo quanto vai resumido neste voto, entendo que os funcionários do Distrito Federal têm direito aos favores referidos na Lei n.º 583, de 1937, a partir da data de sua publicação, tal como parece à Procuradoria. Assim, voto a favor do registro.

Sala das Sessões, 10 de outubro de 1950. — *João Lyra Filho*, Relator.

Voto do Sr. Ministro Benjamim Reis

Mantenho o meu voto anterior.

Não considero o decreto-lei n.º 8.906, de 24 de janeiro de 1946, como sendo lei de caráter interpretativo.

De fato, o que se fêz foi restabelecer uma lei revogada, sem intenção de interpretá-la.

E nem se poderá entender de outra maneira, a não ser que se pretenda interpretar o que já não é vigente, o que já produziu seus efeitos, o que já não existe.

O decreto-lei n.º 8.906, de 24 de janeiro de 1946, restabelecendo a Lei n.º 583, de 9 de novembro de 1937, fê-lo estendendo aos funcionários municipais as vantagens, nas aposentadorias por implemento de idade, que

nela se concediam aos funcionários federais, mas o fêz expressamente, sem que, no entanto, lhes conferisse, aos funcionários municipais, qualquer direito anterior, afastando destarte hipótese de se dar àquele decreto-lei neste particular, efeito retroativo.

A retroatividade só seria admissível no caso, se fôsse expressa, como se verifica, aliás, na lei restabelecida, na parte atinente à revisão dos proventos.

E' isto, assim mesmo, com as devidas restrições, vindo a respeito e muito a propósito transcrever o que sôbre o assunto se encontra em Carlos Maximiliano, *in Hermenêutica e Aplicação do Direito,* 4.ª ed., pág. 117.

Alí se diz:

"O assunto ficou esclarecido, e de modo completo, quando se elaborou o Código Civil, de 1946. O projeto de Clóvis Beviláqua era precedido de uma lei de Introdução, cujo art. 6.º preceituava:

"Salvante à disposição do artigo antecedente (a que mandava respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada), a lei interpretativa se considera da mesma data da interpretada."

O jurisconsulto Andrade Figueira, que auxiliava a Comissão especial da Câmara dos Deputados no estudo e melhoria do Projeto, impugnou o art. 6.º da forma seguinte: "Isto é um princípio muito velho em jurisprudência, mas, infelizmente, *muito falso*". Acrescentou haver o autor implìcitamente reconhecido os defeitos da doutrina, com antepor uma ressalva que inutilizava o dispositivo: "a dos direitos adquiridos, da coisa julgada e dos atos consumados ou perfeitos".

A êstes argumentos Clóvis, também presente aos trabalhos da Comissão, após a excusa consistente em alegar que, exatamente por existir àquela *ficção* de se atribuir a uma norma jurídica a data de outra, êle a consagrou, porém, com a defesa expressa dos direitos adquiridos.

O Congresso preferiu o parecer de Andrade Figueira, eliminou todo o dispositivo.

Portanto do debate resultou triunfante o princípio que nega efeito retroativo às leis, *sem excetuar a interpretativa; só se aplica esta aos casos futuros, e não desde a data da regra interpretada.*

Prevaleceu, aliás, a boa doutrina, desde o tempo do Império sustentada pelas mais altas autoridades científicas, e vitoriosa também nos países onde vigora um regime semelhante ao brasileiro."

A lei interpretativa, ou a interpretação autêntica, já teve sua época, porém hoje se não investe mais do prestígio de outrora, porque, como bem acentua o mesmo eminente Carlos Maximiliano:

"A política intervém em todos os atos e pensamentos dos parlamentares; por isso as disposições interpretativas, quase sempre, se originam do propósito de melhorar a situação de concessionários de obras, contratantes de serviços públicos, funcionários ou operários do Estado.

Resulta um trabalho cheio de defeitos, sem utilidade geral, e prejudicialíssimo, quase sempre, ao Tesouro do País, do Estado, ou Município."

É ainda lição de Carlos Maximiliano; e a doutrina que êle esposa é consagrada por inúmeros outros luminosos da Ciência do Direito:

"Não há pròpriamente interpretação autêntica; se o Poder Legislativo declara o sentido e alcance de um texto, seu ato, embora reprodutivo de outro anterior, é uma verdadeira norma jurídica, e só por isso tem fôrça obrigatória ainda que ofereça exegese incorreta, em desacôrdo com os preceitos basilares da hermenêutica."

Pelo que acima disse, transcrevi e citei, mantenho meu voto anterior, dado quando fui relator do presente processo.

Sala das Sessões, 10 de outubro de 1950. — *Benjamim Reis.*