MILITAR — CONCESSÃO DE ETAPAS — EXERCÍCIO NO ESTRANGEIRO

— A etapa tríplice não pode ser percebida cumulativamente com a gratificação de representação paga ao militar em exercício em país estrangeiro.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 39.971-54

Presidência da República. Consultoria Geral da República. E. M. n.º 280, de 18 de novembro de 1954, submetendo à consideração presidencial o parecer sob n.º 27-U, de mesma data, sôbre concessão de etapas a militares no exterior.

"Aprovo. Publique-se. Em 6-12-54". (Rest. proc. ao M. M. em 10-12-1954).

*

PARECER

I. O Delegado do Tesouro Brasileiro em Nova Iorque, em abril do corrente ano, solicitou à Comissão Interministerial Interpretativa do Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares esclarecimentos sôbre o pagamento de etapas a militares em comissão no exterior, formulando quatro quesitos:

a) se é, ou não, devida no estrangeiro, a partir da vigência do Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares, a etapa tríplice a que se refere o § 2.º do art. 92 dêste diploma, isto é, a etapa fixada para o Distrito Federal, *multiplicada por nove;*

b) se os oficiais que se acham em missão no exterior têm direito à etapa do citado artigo e, em caso afirmativo, em que circunstâncias;

c) se cabe ao oficial receber no estrangeiro, e em que circunstâncias, a etapa comum de que tratam os arts. 98 e 99 do citado Código, isto é, a etapa fixada para o Distrito Federal, multiplicada por três;

d) se as importâncias pagas a maior, a título de etapas, nos têrmos da autorização transmitida a esta Delegacia, mas em desacôrdo com o que ficar decidido neste processo, devem ser recolhidas aos cofres públicos pela forma indicada na alínea *d* do art. 329 do Código.

Posteriormente a essa consulta, já havia a Secretaria Geral da Marinha, pelo ofício n.º 1.635-SGM, de 15 de maio de 1954, informado àquela Delegacia que cabia, em 1953, ao pessoal subalterno em comissão no estrangeiro, servindo em organização sem rancho, o direito à etapa tríplice, multiplicada por três, isto é, nove vêzes a etapa fixada para o Distrito Federal, e que a etapa suplementar dos suboficiais e sargentos deveria ser paga na base da do Distrito Federal, multiplicada por três, o que lhes daria direito a uma etapa doze vêzes maior que a da Capital Federal. Por êste motivo, a Secretaria aludida não se conformou com a solução contrária dada pela Comissão Interministerial, e solicitou fôsse o assunto submetido à consideração do Presidente da República, que, aprovando, a 5 de junho de 1954, a informação n.º G-289, do então Chefe do Gabinete Militar, General Caiado de Castro, decidiu desfavoràvelmente àquela tese.

Volta agora a Secretaria Geral da Marinha a pedir reconsideração do assunto, desta feita ao atual Presidente da República que, à vista dos novos argumentos apresentados, determinou o estudo da questão por esta Consultoria Geral.

II. O exame acurado dos pontos de vista desenvolvidos pela Secretaria Geral da Marinha, em prol de sua tese, levanos a procurar, em primeiro lugar, definir, com exatidão, os diversos conceitos de etapa a fim de evitar as possíveis confusões que a imprecisão dos têrmos normalmente engendra. A própria lei que rege a espécie, ou seja, o Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares (Lei n.º 1.316, de 20 de janeiro de 1951), é que irá fornecê-los:

Ração comum é a quantidade de víveres distribuída diàriamente para alimentação do militar, compreendendo os gêneros alimentícios essenciais (art. 89 e alínea *a*).

Etapa comum é a importância em dinheiro correspondente ao custeio da ração comum no local (art. 98).

Etapa tríplice é a indenização a que fazem jus os militares com direito à alimentação, quando em serviço em organização sem rancho, e que corresponde ao triplo do valor das etapas que os mesmos tiverem vencido (art. 92, § 2.º).

Comparando-se as definições acima, podemos concluir:

a) o valor da etapa comum é igual ao valor da ração comum; e

b) a etapa tríplice corresponde a três etapas comuns.

O direito à alimentação é uma das vantagens que o Estado assegura às praças, alunos das escolas de preparação ou formação de praças e oficiais da ativa, e também aos oficiais, aspirantes a oficial ou guardas-marinha, êstes quando estiverem de prontidão em campanha, em manobra, em exercícios, com permanência obrigatória e continuada durante a jornada. Normalmente, é prestado por meio da *ração*. Quando, entretanto, o Estado não dispõe de instalações e serviços adequados para o seu fornecimento, assegura àqueles militares uma indenização, denominada *etapa tríplice*, que corresponde ao valor de três rações (ou três etapas) comuns.

A etapa comum é, pois, uma unidade que atualmente serve apenas de base para o cálculo da etapa tríplice e da etapa suplementar. Corresponde a três etapas tríplices ou a uma etapa suplementar.

A etapa substitui a ração que não pôde ser fornecida; daí não poder acumular-se com a ração e com a diária de alimentação. Tendo em vista o princípio legal do art. 92, § 2.º, é que o Executivo fixou para o militar em comissão no exterior o valor da etapa igual a três etapas comuns, presumindo que servisse em organização sem rancho. Excluiu da concessão os militares que tivessem expediente normal nas Comissões de Compras no Exterior, porque não estavam obrigados a fazer tôdas as refeições do dia fora de sua residência (Decreto n.º 30.790, de 28 de abril de 1952, n.º 7, *e*).

Por outro lado, na concessão de etapas no estrangeiro a lei não teve em mira fazer dêsse instituto um refôrço à ajuda de custo. Não preocupou o legislador a diferença de custo da alimentação no país e no estrangeiro; em caso afirmativo teria sido mais explícito, principalmente em matéria de vantagens e benefícios.

É de se notar, por outro turno, que o próprio órgão ministerial "considera excessivas as vantagens de etapa" que acredita ter a lei assegurado "aos militares em comissão no estrangeiro, e, em particular aos SOs e SGs, que, além da chamada etapa tríplice, ainda têm direito à etapa suplementar. A lei, evidentemente, não quis propiciar vantagens excessivas, nem os regulamentos podem estabelecê-las. O excesso surgiu apenas de confusão dos conceitos de etapa.

III. Em meu parecer, não procede a asserção da Secretaria Geral sôbre a revogação integral dos decretos anuais fixadores de etapas. Embora os valores fixados sejam de vigência temporária, o mesmo não ocorre com as normas interpretativas do Código de Vencimentos e Vantagens porventura introduzidas naqueles decretos. Estas só se revogam por meio de regras posteriores que lhe sejam contrárias. Não é razoável exigir que o Poder Executivo, por amor à técnica legislativa, expeça dois decretos diversos sôbre o mesmo assunto, apenas para separar as normas temporárias ou transitórias, das regras jurídicas permanentes interpretativas daquele Código.

É o que ensina Carlos Maximiliano ao tratar das leis de emergência, que se destinam a vigorar transitòriamente:

"Incumbe ao intérprete verificar se a norma foi promulgada sòmente para atender a uma circunstância ocasional, como acontece em relação às leis de emergência; ou se apenas o fato transitório deu impulso à atividade do Congresso e fêz criar providências para hipóteses que se podem reproduzir. No primeiro caso, os dispositivos extinguem-se com as circunstâncias que lhes deram vida; no segundo, perduram, a fim de serem aproveitados quando se renovem as ocorrências que os puseram em foco" (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, pág. 431).

E, ainda sôbre o mesmo assunto:

"As regras jurídicas, uma vez promulgadas, adquirem existência autônoma, independente do fim respectivo e da sua inicial razão de ser. As leis de guerra, por exemplo, sobrevivem ao flagelo, desde que expressas em têrmos gerais; podem regular fatos semelhantes no futuro. É do contexto, sobretudo, que o hermeneuta infere se as normas positivas têm caráter transitório ou permanente" (idem, pág. 434).

Se tal se pode dizer sôbre uma regra jurídica autônoma com muito maior razão se poderá afirmá-lo quanto a um decreto subordinado a uma lei geral.

A fixação dos valores citados podia ser feita por mero aviso, como acontecia no direito anterior (Aviso M. G. n.º 1.547, publicado no *Diário Oficial* de 21-6-45, pág. 10.977), pois o C.V.V.M. se refere apenas a "ato" do Presidente da República.

IV. A etapa suplementar mesmo no exterior, corresponde a uma etapa comum. É o que asseveram os Decretos ns. 29.625, de 31-5-51, instrução 2; 30.790, de 28-4-52, n.º 7, *d*; 32.158, de 23-1-53, instrução n.º 3; 34.953, de 18-1-54, instrução n.º 2.

V. A devolução de quantias recebidas indevidamente pelo militar é tradição do nosso Direito. Rezava o Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares do Exército (Decreto-lei n.º 2.186, de 13-5-40):

"Art. 7.º Aquêle que tiver recebido vencimento ou qualquer vantagem indevidamente, sofrerá carga para desconto em fôlha pela décima parte do sôldo."

O atual C.V.V.M. esclarece, no art. 329, letra *d*, que os descontos em fôlha obrigatórios serão feitos na proporção da décima parte do sôldo, quando se tratar de indenização de dívidas para com a Fazenda Nacional.

A não reposição importaria num enriquecimento indébito.

VI. Em vista do exposto, podemos concluir, respondendo englobadamente às questões suscitadas no processo:

1. A etapa tríplice, que corresponde a três etapas comuns, ou seja três vêzes ao valor da ração comum, é devida, a partir de 23 de janeiro de 1951, aos militares que, tendo direito à alimentação por conta do Estado, servirem em organização sem rancho no país ou no exterior, obrigados, assim, a fazer refeições fora de suas residências ou de suas organizações. Não pode ser percebida cumulativamente com ração, diária, de alimentação ou, no exterior, com gratificação de representação igual ao dôbro dos vencimentos do pôsto ou graduação (Código dos Vencimentos e Vantagens dos Militares, arts. 92, alínea *e*, § 2.º, 98, 164, 266, alínea *g*, 283 e 253; Decreto n.º 30.790, de 28-4-52, n.º 7, letra *a*).

2. O valor da etapa comum é igual ao da ração comum. A etapa tríplice corresponde a três etapas comuns e a etapa suplementar equivale a uma etapa comum.

3. As importâncias relativas a etapas tríplices pagas indevidamente pela Delegacia do Tesouro Brasileiro em Nova Iorque devem ser recolhidas aos cofres públicos por meio de descontos em fôlha de pagamento, na proporção da décima parte do sôldo do militar, de acôrdo com a tradição do nosso Direito e conforme conclusão unânime da informação n.º B-289, do ex-Chefe do Gabinete Militar, General Caiado de Castro, e do Despacho da Secretaria Geral da Marinha.

Pelo exposto, sou pela manutenção do despacho presidencial que aprovou a informação do ex-Chefe do Gabinete Militar.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 18 de novembro de 1954. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor Geral da República.