AUTARQUIAS — TESOUREIROS — LEI INTERPRETATIVA

— A Lei n.º 1.095, *de* 1950, *não é interpretativa da Lei n.º* 403, *de* 1948; *assim, os efeitos desta com relação aos tesoureiros das autarquias começam com a vigência daquela.*

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Eduardo Cabral de Arruda e outros *versus* Caixa Econômica Federal de Pernambuco

Apelação cível n.º 3.141 — Relator: Sr. Ministro MOURÃO RUSSEL

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 3.141, de Pernambuco, ora em grau de embargos, sendo embargantes Eduardo Cabral de Arruda e outros e embargada a Caixa Econômica Federal de Pernambuco:

Acordam os Ministros do Tribunal de Recursos, em sessão plena e por maioria de votos, em rejeitar os embargos, na conformidade das notas taquigráficas retro que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex lege*.

Rio de Janeiro, 8 de maio de 1953. — *Armando Sampaio Costa* Presidente. — *Edmundo de Macedo Ludolf* Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Mourão Russel — Por acórdão de fls. 202 houve por bem a egrégia Segunda Turma, preliminarmente por maioria de votos; negar provimento ao agravo no processo, que fôra interposto pela Caixa Econômica Federal de Pernambuco e, no mérito, por maioria negar provimento a ambas as apelações, vencido, em parte o Ministro Elmano Cruz, provia a apelação dos autos, entendendo cabíveis as diferenças de vencimentos a partir da Lei n.º 403, de 1948. Os Ministros Cândido Lôbo e Henrique D'Ávila, confirmaram a sentença, reconhecendo o direito dos autores à diferença de vencimentos a partir da Lei n.º 1.095, de 1950.

Só foi o acórdão embargado pelos autores e são restritos à parte não unânime da decisão ou seja se a diferença de vencimentos deve ser a partir da Lei n.º 403, de 1943 ou da Lei número 1.095, de 1950.

Os votos na parte que interessavam ao julgamento: (Lê fls. 199 e fls. 200).

Foram apresentadas duas petições de embargos, assinadas por advogados diversos, sendo que a de fls. 203 está acompanhada de procuração devidamente outorgada, enquanto que a de fls. 211, não veio acompanhada da procuração, tendo, entretanto, o signatário da mesma justificado a falha de promoção, não apresentando, porém, na época opor-

tuna a procuração que lhe deveria ter sido outorgada prevalecendo assim os embargos de fls. 203, nos quais sustentam os embargantes o seguinte: (ler).

Pela embargada não foram impugnados os embargos (fls. 216v.).

As fls. 218 a douta Subprocuradoria Geral da República emitiu o seguinte parecer, propugnando pela rejeição dos embargos: (ler).

É o relatório.

Ao Sr. Ministro Revisor.

VOTO

O Sr. Ministro Mourão Russel (Relator) — Sr. Presidente a questão, no presente caso, resume-se em decidir se a Lei n.º 1.095 é uma lei interpretativa da Lei n.º 403 e, assim sendo, se os seus efeitos devem retroagir à data da Lei n.º 403.

Tenho para mim, em primeiro lugar, que a Lei n.º 1.095 é interpretativa e, assim, os seus efeitos retroagem à data da Lei interpretada, no caso, a de número 403.

A Lei n.º 1.095, em seu art. 1.º estabelece:

"Na locução "serviços autônomos", do art. 2.º, da Lei n.º 403, de 14 de setembro de 1948, acham-se compreendidas as autarquias federais".

Portanto, na expressão "acham-se compreendidas as autarquias federais" quis o legislador, realmente, determinar que, desde a Lei n.º 403, já era de se estender às autarquias federais as vantagens concedidas na Lei n.º 403, de 1948. O voto vencido do ilustre Juiz Elmano Cruz sustenta a desnecessidade da promulgação da Lei n.º 1.095, porquanto, ao ver de S. Excia., desde a Lei n.º 403, estariam beneficiadas as autarquias federais pela citada lei.

Nesse ponto, não estou de acôrdo com o eminente Juiz Elmano Cruz. Entendo que, na Lei n.º 403, não estavam incluídas as autarquias federais.

Quando a citada lei falava em serviços autônomos, referia-se, a meu ver, não às autarquias, mas aos serviços inteiramente ligados à Presidência da República, como o Conselho de Segurança Nacional e outros. O Poder Legislativo, todavia, promulgando a Lei n.º 1.095, entendeu interpretando a Lei n.º 403, de fixar que, na locução "serviços autônomos" do art. 2.º, da Lei n.º 403, achavam-se compreendidas, também, as autarquias federais.

Por essas razões, recebo os embargos para reformar o acórdão embargado.

VOTO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf (Revisor) — Sr. Presidente, o tema referente à lei interpretativa tem sido muito versado e a corrente doutrinária que, a bem dizer, domina é a de que não se pode, em regra, admitir êsse sentido da lei, ainda mais com efeito retroativo. Pode-se considerar, tais sejam as condições especialíssimas que surjam em determinados casos, a providência interpretativa a que alude o Sr. Ministro Mourão Russel. Entretanto, Sr. Presidente, na espécie, entendo que a situação está clara não, havendo necessidade de se chegar ao entendimento esposado por S. Excia. O voto vencido que deu origem aos embargos aduziu que, na própria Lei n.º 403, de 1948, deviam estar compreendidos os embargantes, encarando êsse voto a expressão "serviços autônomos". O Sr. Ministro Relator, agora, nos embargos, não foi por êsse aspecto. Entendo que não se pode compreender na expressão "serviços autônomos" as autarquias federais porque, realmente, tais serviços são aquêles que não se enquadram no âmbito de qualquer Ministério. São os órgãos que atuam independentemente da tutela Ministerial e êsses órgãos, de há muito, existem no país como sabe o Tribunal, não havendo necessidade de especificação a respeito. Portanto, já a manifestação do Sr. Ministro Mourão Russel, na presente assentada, se apega aos conceitos de que a Lei n.º 1.095, de 1950, deve ser considerada uma lei interpretativa.

Data venia, não concordo, pelas razões que estou expendendo e, sobretudo, porque, dentro do voto mesmo de Sua Exa., estaria afastado êsse entendimento uma vez que, está dito, o ilustro Relator disse não se poder compreender, entre os serviços autônomos discriminados na Lei n.º 403, as autarquias federais, inclusive a Caixa Econômica, que é parte na causa.

O art. 1.º da Lei n.º 1.095 assim dispõe: na locução "serviços autônomos" do art. 2.º da Lei n.º 403, de 24 de setembro de 1948, acham-se compreendidas as autarquias federais": Por êsse dispositivo, pretendem os embargantes obter uma solução judiciária no sentido de se dar aplicação à Lei n.º 403 em benefício dêles, a partir da vigência dêsse primeiro diploma. Entendo, porém, Sr. Presidente, que na redação daquele citado art. 1.º o que se pode e o que se deve extrair é que o legislador o que quís foi contemplar a situação dos empregados de autarquias que absolutamente não tinham sido lembrados na lei anterior à Lei n.º 403. Procurou-se estabelecer uma situação de paridade, amparando também êsses empregados que estavam percebendo ganhos inferiores aos dos funcionários federais em geral. Êsse é o pensamento que, afastado o sentido de lei interpretativa e tendo-se em vista as peculiaridades da hipótese que vêm de ser ressaltadas, deve predominar na presente causa. O legislador se quisesse, realmente, contemplar os empregados com o sentido do voto que acaba de emitir o Sr. Ministro Relator, deveria ter sido expresso, deveria ter dado à lei a extensão que se preconiza nos embargos. Penso, em suma, que calçados êsses embargos no fundamento que esposou o voto vencido na apelação, êles evidentemente não têm consistência por que êsse voto entendeu que na expressão "serviços autônomos" deveriam estar compreendidas as autarquias desde o advento da Lei n.º 403. Quer dizer, não haveria necessidade de uma lei posterior, contemplando como contemplou êsses empregados, que ora se batem pela melhoria de vencimentos com efeito retroativo. O que o legislador quís foi reparar uma situação que considerou por certo injusta, uma situação que exigia a assemelhação de vencimentos. Isso, portanto, não se pode considerar de maneira a agravar os encargos das autarquias desde 1948, quando a reestruturação foi estabelecida na vigência da Lei n.º 403, situação que, com exclusão dos empregados dessas autarquias, assim permaneceu até 30 de maio de 1950. Daí por diante é que se pode reconhecer o direito decorrente do diploma, para o devido amparo aos empregados em questão. Nestas condições, Sr. Presidente, divergindo do Ministro Relator e entendendo que o acórdão está devidamente fundamentado, voto no sentido de rejeitar os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Peço vênia ao Sr. Ministro Relator para pôr-me em acôrdo com o voto do Sr. Ministro Revisor. A Lei n.º 403 só cogitou da reestruturação das Tesourarias dos Ministérios e dos Serviços Autônomos, compreendidos como tais aquêles diretamente subordinados à Presidência da República. Sendo assim é evidente que o legislador, pela Lei número 1.095, que definiu as autarquias como serviços autônomos, além de incorrer em evidente êrro técnico, nada mais fêz do que criar direito novo, estendendo favores a classe diversa do que aquela primitivamente visada. Assim, não vejo como se possa atribuir à legisção posterior que contemplou as Tesourarias das Autarquias com os benefícios da Lei n.º 403, caráter interpretativo, conseqüentemente, só dou valor e vigência à Lei n.º 1.095, a partir da data da sua promulgação. E assim sendo, nego *data venia*, do Relator, acolhendo aos embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Também rejeito os embargos.

A Lei n.º 403, foi omissa, no que concerne aos autores. A Lei número 1.095 os incluiu entre os prebendados pelo diploma anterior.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Lôbo — A meu ver, desde que os fatos estão indiscutíveis e a questão bem elucidada, a controvérsia é resolvida pelo art. 85 do Código Civil, que reza:

"Nas declarações de vontade se atenderá mais à sua intenção que, ao sentido literal da linguagem".

Ora, na hipótese, tudo se resume em saber se Lei n.º 1.095, de 1950, foi ou não interpretativa. A intenção do legislador, no caso, teria sido a de ampliar o dispositivo da Lei n.º 403? Teria sido a de interpretar êsse dispositivo? Teria sido o de explicá-lo? Diz o voto vencido e, presentemente, os dos Srs. Ministros Relator e Alfredo Bernardes que sim. *Data venia*, nego. O que a Lei n.º 1.095 fêz foi criar uma situação que não existia na lei anterior. Naturalmente, o Congresso assim o fêz por provocação dos interessados. Mas isso é argumento contra o voto vencido e a favor do acórdão embargado.

Tanto as autarquias não estavam incluídas no que se chamava então "serviços autônomos" que foi necessário viesse uma lei dizer que estavam elas beneficiadas pela equiparação de vencimentos. Lei que cria direito, como a meu ver essa cria, não pode, de forma alguma, ser interpretativa, porque a lei interpretativa é aquela que explica direito já anteriormente assegurado. Sobretudo em se tratando de vencimentos. Mas, mesmo em não se tratando de direito patrimonial, se a lei cria direito que não existia em lei anterior não pode ser interpretativa. Lei interpretativa subtende má redação da anterior e é necessário venha nova lei interpretá-la.

Ora, não havia má redação alguma. As autarquias não estavam incluídas nessa Lei n.º 403.

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — A interpretação chamada autêntica é hoje condenada. Desde que a lei entrou em vigor, o que resta é a sua vontade. Devemos interpretá-la como redigida e só. É conhecido o episódio de Solon, que depois de elaborar as leis atenienses, retira-se do País, para não influir na exegese das mesmas.

No caso a nova lei veio acrescentar nomes na lista de favorecidos pela primeira. Vigora, a vantagem, da data da segunda por diante.

O Sr. Ministro Cândido Lôbo — O aparte do Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo, vem, infelizmente, provar o que existe entre nós e também a dificuldade da nossa missão de julgar porque via de regra, legislação que precisa como nossa lamentàvelmente de leis interpretativas, é porque quem as fêz...

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes — As leis interpretativas existem em todo o mundo.

O Sr. Ministro Cândido Lôbo — Sim, existem, mas no Brasil, é, talvez, onde maior é o número de leis interpretativas. E desgraçada da legislação de qualquer país que tenha necessidade de leis interpretativas. Isto indica que as leis matrizes pecam pela redação, e é o que se dá conosco infelizmente. Mas, no caso, tal não se aplica. Não estavam as autarquias incluídas na Lei n.º 403. Isto foi que me levou a lavrar o acórdão e por isto estou defendendo o que relatei, e votei naquela ocasião, tendo tido a honra de ser acompanhado pelo ilustre colega Ministro Henrique D'Avila.

Mantenho o acórdão.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Adiado o julgamento por haver pedido vista o Ministro Ábner de Vasconcelos. Votaram acolhendo os embargos os Srs. Ministros Relator e Alfredo Bernardes e rejeitando os Srs. Ministros Revisor, Henrique D'Ávila, Djalma da Cunha Melo e Cândido Lôbo. Não compareceram ao julgamento por motivo justificado os Srs. Ministros

Afrânio Antônio da Costa e Elmano Cruz. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sampaio Costa.

VOTO

O Sr. Ministro Abner de Vasconcelos — Os embargos versam uma tese jurídica, a de fixar o efeito da lei interpretativa ou declaratória. O assunto, foi motivo de larga investigação, dividindo-se as opiniões. Embora as preferências por largo tempo recaissem na teoria de que a lei que interpreta ou explica outra retrotrai a esta os seus efeitos, pela ficção jurídica de ser sua contemporânea, rumou para outro aspecto doutrinário o direito moderno. Entre nós, Carlos Maximiliano elucida a questão. O assunto ficou esclarecido, e de modo completo, quando se elaborou o Código Civil, de 1916. O Projeto Clóvis Beviláqua era precedido de uma Lei de Introdução, cujo art. 6.º preceituava: "Salvante a disposição do artigo antecedente (a que mandava respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a cousa 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". A êstes argumentos Clóvis também presente aos trabalhos da Comissão, após a escusa consistente em alegar que, exatamente por existir aquela 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 e 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. E conclui Carlos Maximiliano dizendo ter prevalecido, 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 (*Hermenêutica e Aplicação do Direito* n.º 92). Clovis, depois de dizer que o Projeto primitivo destacava a questão da lei interpretativa, conclui reconhecendo que as ordens jurídicas sucessivas conservam-se nos seus limites próprios e não se penetram (*Código Civil Comentado*, I, pág. 96). Além de tôda esta elucidação, a Nova Lei de Intr. ao Cód. Civil, de 4-9-1942, veio acabar com qualquer sombra de dúvida a respeito, ao prescrever no artigo 1.º, § 4.º, que as correções a texto de lei já em vigor consideram-se lei nova. Daí, portanto, começam a partir, seu efeitos. Com relação ao caso dos embargos, a Lei n.º 403, de 1945, reestruturando as tesourarias subordinadas ao Ministério da Fazenda, envolveu na mesma categoria os serviços autônomos. Tal expressão foi tomada com sentido restrito. E, em 1950, a Lei n.º 1.095 dispõe que, na locução "serviços autônomos" da Lei n.º 403, se acham compreendidas as autarquias federais. Quer seja Lei interpretativa do conteudo antigo quer meramente explicativa do seu pensamento, não diverge a solução do problema jurídico. O que está demonstrado é que a lei nova acresceu especìficamente, uma ordem de pessoas jurídicas às vantagens concedidas na lei anterior. Êsse benefício que era uma equiparação funcional das autarquias federais, não transparecia do texto legal e por isso não lhes foi aplicado. Sòmente cinco anos depois a nova lei tornou a concessão expressa. Ambas as leis foram promulgadas na vigência da Lei de Introdução ao Código Civil, de 1942, logo é inevitável a conclusão de que é a lei declaratória ou interpretativa que se aplica ao caso, sem referência à lei que regia outras hipóteses especificadas. A lei só alcança os fatos de sua data em diante e não vai ao encontro de situações jurídicas pessoais anteriores para extensão de vantagens.

O acórdão embargado, foi fiel a essa conceituação do direito positivo e merece ser mantido. Assim, rejeito também os embargos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Rejeitaram os embargos, vencidos os Srs. Ministros Relator e Alfredo Bernardes. Não tomou parte no julgamento, por motivo justificado o Sr. Ministro Elmano Cruz. Não compareceram por motivo justificado os Srs. Ministros Cândido Lôbo e Afrânio Antônio de Costa. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sampaio Costa.