AUTARQUIA — PROCURADOR — ABONO — REAJUSTAMENTO

— Não cabe, aos procuradores de autarquias, a acumulação das vantagens de 44% e 20% previstas nos arts. 9.º e 7.º da Lei n.º 3.926, de 1960.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
PROCESSO P. R. N.º 20-986-61

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E. M. n.º 261, de 23 de julho de 1961. Submete parecer sôbre a concessão do abono de 44%, aos servidores mencionados no art. 7.º da Lei n.º 3.826, de 23 de novembro de 1960. "Aprovo. Publique-se na íntegra. Em 9-8-61"). (Exp. ao M. F., em 11-8-61).

*

PARECER

I — Por despacho do Excelentíssimo Sr. Presidente da República foi-me encaminhado o PR 20.986-61, capeado pela Exposição n.º 331 do Ministério da Fazenda. O problema formulado é êste: Podem os procuradores de autarquias receber cumulativamente o abono provisório de 44% previsto no art. 5.º da Lei n.º 3.826, de 23 de novembro de 1960, ou gozar do benefício do reajuste de 44% previsto no art. 9.º da mesma lei, sem prejuízo do abono de 20% sôbre os respectivos vencimentos, segundo o disposto no art. 7.º do mesmo diploma?

O processo formou-se de várias peças, entre as quais salienta-se, pelo brilho da exposição, pela riqueza de argumentação, e pela erudição de doutrina, um memorial de lavra do eminente jurista C. J. de Assis Ribeiro.

Veio-me sem o parecer do órgão jurídico do Ministério da Fazenda (Procurador-Geral da Fazenda Nacional), em desconformidade do que determina o art. 3.º § 2.º, do Decreto n.º 41.249, de 5 de abril de 1957, porque S. S. declarou-se impedido, dado que o desate da controvérsia levantada envolvia o seu interêsse pessoal. Se lícita a acumulação dos benefícios, sairá beneficiado.

Reconhecendo que um substituto que fôsse designado iguais motivos terá de impedimento, passo a opinar independentemente da fala do órgão jurídico do Ministério.

Antes, porém, devo esclarecer que a mim também a solução do problema interessa, porque o art. 7.º da Lei n.º 3.826-60 em especial refere-se ao Con-

sultor-Geral da República, cujos proventos estarão, em conseqüência, dependentes do entendimento que se artibuir aos princípios.

Embora pessoalmente interessado, não me excuso de opinar, e o faço sem nenhum constrangimento, dentro daquela linha de conduta que tenho já algumas vêzes proclamado no exercício destas funções: encaro e sempre encarei os problemas objetivamente; não me preocupa a repercussão pessoal que possam ter os meus pareceres: se beneficiam ou prejudicam as pessoas, ainda que amigas, é um mero incidente. Se beneficiam ou prejudicam a mim mesmo não pode deixar de ser um mero incidente também.

Data venia.

II — A redação da Lei n.º 3.826-60 não é, efetivamente, um primor de clareza e não pode ser apontada como um modêlo de técnica legislativa. Justifica-se, por sem dúvida, a sua imperfeição, se se levar em conta a sua própria natureza, e a oportunidade de sua votação, que visou a dar um remédio paliativo e emergencial à situação penosa em que vivia o funcionalismo civil da Administração pública e autárquica, a braços com enorme elevação de custo de vida, terrível aviltamento do padrão monetário, majoração incontida dos preços de utilidades, tudo atingido e assolado pela voragem inflacionária que nos persegue, e que particularmente nos afligiu no ano de 1960. Naquele momento, o Legislativo sentiu a necessidade de resolver a situação crítica dos servidores, e, votando esta Lei, não pôde cuidar do esmêro da forma nem do rigor da técnica. Deixou-a imperfeita. E legou portanto ao seu aplicador a deixa penosa de procurar clareá-la no momento de entendê-la. Embora não me inscreva entre aquêles, como C. A. Lúcio Bittencourt, filiados à corrente que enxerga na interpretação da lei o momento complementar de sua redação, não posso deixar de salientar que êste diploma sob foco está a reclamar o maior esfôrço hermenêutico, quase que um processo integrativo ao invés de uma dedução lógica.

A sua falta de sistema desde logo impõe que se abula o argumento da seriação ordenada. É certo que, via de regra, a lei se ordena em série de princípios (ou deve ordenar-se assim) de molde a autorizar o hermenêuta a efetuar a triagem das regras em decorrência da sistematização em que se encontrem. Aqui, não. Os dispositivos referem-se a assuntos vários, e colocados sem obediência a um princípio de sistema. Basta atentar em que interrompe as normas reguladoras de abono (arts. 6.º e 7.º) com a fixação dos proventos dos professôres catedráticos (art. 8.º); intercala duas regras relativas a reajuste de vencimentos e salário-família (art. 9.º e 11) com a efetivação dos consultores jurídicos (art. 10). E culmina a desobediência a qualquer critério quando, fugindo da sua epígrafe, que é subordinada ao tema da disposição "sôbre novos níveis de vencimentos dos funcionários civis do Poder Executivo" passa a prorrogar "por cinco exercícios, de 1961 a 1965, inclusive, a vigência do adicional previsto no art. 98 da Lei n.º 3.470, de 28 de novembro de 1958", lei esta prorrogada, que não diz respeito a níveis salariais, porém ao adicional previsto para o impôsto sôbre a renda.

Quem procurar na Lei n.º 3.826-60, para sua boa compreensão, o argumento extraído da elaboração técnica, preconizado por Vicente Ráo, por sua vez forte em Geny, não encontra subsídio de monta.

É preciso, portanto, investigar uma vontade legislativa, sem artifícios de raciocínio e sem construção imaginativa.

III — Tôda a matéria está contida nesta pretensão, que a seu turno contém uma dúvida: havendo a Lei n.º 3.826-60 concedido dois benefícios, sendo um abono de 20% e um reajuste de 44%, acumulou-os nas mesmas pessoas, ou deu-os distinta e separadamente a uns e não a outros?

Vejamos os textos:

ABONO E REAJUSTE DE 44%

"Art. 5.º Até que se aplique o disposto nos arts. 56, 63 e 96 da Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960, com os valores fixados nesta lei, fica concedido um abono de 44% sôbre os respectivos vencimentos, aos servidores dos Territórios, das Autarquias, Entidades Parestatais, ferrovias, serviços portuários e marítimos, administrados pela União sob forma autárquica e aos inativos amparados pelos referidos dispositivos.

§ 1.º Igual vantagem será concedida ao pessoal a ser enquadrado na forma do Anexo V da Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960, cessando esta concessão com o respectivo enquadramento do servidor.

§ 2.º O abono de que trata êste artigo é extensivo aos servidores ocupantes dos cargos e funções relacionados no Anexo VI, da Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960, enquanto permanecerem nessa situação.

§ 3.º Fica concedido aos pensionistas civis pagos pelo Tesouro Nacional ou pelo Instituto de Previdência e Assistência dos servidores do Estado um aumento correspondente a 50% sôbre as respectivas pensões.

§ 4.º No cálculo do abono e do aumento de que trata êste artigo levar-se-á em conta o disposto no art. 92 da Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960.

.....

Art. 9.º Aos servidores públicos civis ativos e inativos do Poder Executivo, cujo sistema de retribuição não foi modificado pela Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960, é concedido um reajuste de 44% sôbre os respectivos vencimentos salários e proventos que percebiam à data dessa mesma lei".

ABONO DE 20%

"Art. 7.º Ao Consultor-Geral da República e aos membros do Ministério Público será concedido um abono de 20% (vinte por cento) sôbre os respectivos vencimentos, até que êstes sejam fixados em lei específica.

Parágrafo único. O disposto neste artigo é extensivo aos Procuradores de autarquias e aos ocupantes dos demais cargos, de provimento efetivo, do Poder Executivo, de que trata a Lei n.º 3.414, de 20 de junho de 1958".

Há, como se vê dos dispositivos, uma destinação específica em cada norma. O legislador, na meia claridade de sua linguagem visou três classes de servidores, e a cada uma dirigiu uma regra.

Ofereceu abono provisório de 44% a todos os servidores dos Territórios, das Autarquias, Entidades Parestatais, ferrovias, serviços portuários e marítimos, administrados pela União sob forma autárquica, e aos inativos, amparados pelos dispositivos dos arts. 56, 63 e 96 da Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960, até que fôssem aplicados.

Aos servidores públicos civis, ativos e inativos, do Poder Executivo, deu um reajuste definitivo de 44%, desde que o seu sistema de retribuição não tenha sido modificado pela Lei n.º 3.780-60.

Uma terceira categoria vem abrangida no art. 7.º, que é composta dos que receberam a vantagem de 20% e não a outra. Esta categoria é a dos servidores da Administração, diretos e autárquicos, cujos vencimentos serão fixados em *lei especial*: Consultor-Geral da República membros do Ministério Público, Procuradores de autarquias e demais ocupantes de cargos de provimento efetivo do Poder Executivo, dos quais trata a Lei n.º 3.414, de 20 de junho de 1958.

Perguntar-se-á, por certo, qual a razão de assim proceder a Lei, ou por que o Legislador a uns concedeu uma vantagem e a outros benefícios diversos. E por insistir na indagação, e por querer encontrar uma razão lógica, sem achá-la, é que se vai dar na tese do acúmulo dos favores. Mas é a própria lei que responde à pergunta, mostrando que outras pessoas, mencionadas, igualmente não recebem os 44%. Assim é que os Ministros de Estado, servindo embora ao Poder Executivo a êles não fazem jus. Assim é que os

professôres catedráticos do Ensino Superior e do Colégio Pedro II, não obstante serem servidores lotados no Quadro Permanente do Ministério da Educação e Cultura, não percebem os 44%. Assim é que os pensionistas civis pagos pelo Tesouro Nacional ou pelo IPASE não recebem 44%.

Não há uma razão lógica para esta diversificação de tratamento. Mas há uma explicação assentada no poder discricionário da Legislatura, também chamado eqüidade do parlamento. O Legislador não está subordinado a nenhum critério preestabelecido, quando delibera votar normas de favorecimento. Ao revés, dita êle mesmo os seus próprios critérios.

É por isto que falha e peca a hermenêutica que procura interpretar a Lei 3.826-60, à luz de um pré-ordenado sistema de normação, quando a sua leitura convence de que falta esta sistemática sujeita ao pré-estabelecimento disciplinar.

Os procuradores autárquicos, e os demais ocupantes de cargos, de provimento efetivo, do Poder Executivo, de que trata a Lei n.º 3.414-58, não foram esquecidos pela Lei n.º 3.826-60. Aguarda-se que venham a gozar juntamente com o Consultor-Geral da República e com os Membros do Ministério Público, de um regime específico de vencimentos. Espera-se que lei especial lhes venha a conceder, no futuro uma remuneração especial. E, até que isto se dê, perceberão um aumento de 20%, sob a forma de abono, nos têrmos do art. 7.º da referida Lei n.º 3.826-60. Os outros, que não estão nesta situação e nesta espectativa, auferem desde logo o reajuste de 44%. Mas tanto êstes não podem ter um acréscimo de 20%, porque se beneficiam do favor do art. 9.º, quanto aquêles que recebem os 20% do art. 7.º não podem auferir cumulativamente os 44%. São duas vantagens distintas concedidas a servidores pertencentes a categorias funcionais diferentes por motivos que o Legislador considerou diversamente.

Dir-se-á que existe uma injustiça nesta forma de remunerar. E estou de pleno acôrdo que há mesmo. O Legislador não olhou com olhos iguais uns e outros, pois que a êstes deu 44% de abono ou reajuste, e a outros deu 20% apenas de abono. É injusto, sem dúvida. Mas se a Lei consagrou normas de tratamento injustas, não cabe ao aplicador corrigir o defeito e conceder a acumulação das vantagens a uma classe, forçando o entendimento da lei. E não pode porque se assim fizesse duplamente erraria: quebraria o princípio de justiça, desequilibrando a balança com a concessão de 20% e mais 44% enquanto que os demais sòmente teriam 44%; e romperia com as boas normas, porque estaria, a título de emendar o que lhe parece um êrro do Legislador, cometendo falha maior, que seria sobrepor-se ao próprio Legislador.

Não serve de argumento a invocação de que a alguns setores da Administração já estão pagando as percentagens cumulativamente. Porque o fazem de modo irregular, e uma prática menos exata na interpretação ou na aplicação de Lei não pode ser invocada como precedente. Nem a regra, às vêzes invocada, do *erro communis facit iuris* pode ter cabimento, porque atinge com a teoria do *error iuris* repelida pelo art. 3.º da Lei de Introdução, não obstante os préstimos que vem conquistando no plano legislativo como no terreno da pura doutrina (Ruggiero e Maroi, *Istituzioni di Diritto Privato*, I, § 27; Mazeaud et Mazeaud, *Leçons de Droit Civil*, II, n. 172). Demais disso, se há um êrro na aplicação da lei, onerando a Fazenda Nacional, o que cabe é corrigi-lo, e não estendê-lo como precedente, pois esta seria sem dúvida a pior técnica hermenêutica possível.

Não cabe, portanto, acumular para os procuradores a percepção dos 44%, a que alude o art. 9.º, da Lei n.º 3.826, de 23 de novembro de 1960, com os 20% do art. 7.º.

Êste o meu parecer, salvo melhor juízo.

Brasília, D. F., 23 de julho de 1961. — *Caio Mário da Silva Pereira*, Consultor-Geral da República.