FUNCIONÁRIO PÚBLICO — LIMITAÇÃO DE VENCIMENTOS — CÁLCULO DE DIÁRIAS — ABONO — REAJUSTAMENTO

— O abono referido no art. 7.º da Lei n.º 3.826, de 1960, em hipótese alguma poderá ser considerado como incorporado aos vencimentos dos respectivos beneficiários.

— Interpretação da Lei n.º 4.019, de 1961; idem, da Lei n.º 4.061, de 1962; idem, da Lei n.º 3.826, de 1960.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
PROCESSO P. R. N.º 40.719-62

Presidência do Conselho de Ministros. Consultoria-Geral da República. E. M. n.º 491, de 11 de setembro de 1962. Restitui a Exposição de Motivos n.º 530, do Departamento Administrativo do Serviço Público, com parecer. "Aprovo o parecer. Publique-se. 27-9-62". (Enc. ao DASP, em 1-10-62).

Em 11 de setembro de 1962.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho de Ministros.

Tenho a honra de restituir a Vossa Excelência a E. M. n.º 530, do Departamento Administrativo do Serviço Público, que se encontrava em estudos nesta Consultoria-Geral da República.

Versa a matéria sôbre o entendimento legal a ser seguido pelos diversos órgãos da Administração pública, no que concerne ao cálculo e pagamento das diárias pelo efetivo exercício em Brasília, instituídas pela Lei n.º 4.019, de 20 de dezembro de 1961, regulamentada pelos Decretos números 807, de 30-3-62 e n.º 1.253, de 25 de junho de 1962.

Acompanha a mencionada Exposição de Motivos volumoso expediente, originário de seções técnicas daquele Departamento Administrativo do Serviço Público, onde o assunto consultado mereceu percuciente exame sob os diversos ângulos emergentes.

Em linhas gerais merece a minha aprovação o parecer do Dr. Luís de Lima Cardoso, Diretor da Divisão do Regime Jurídico do Pessoal do DASP publicado no *D. O.* de 1-8-1962 pág. 8.143/8.147 observadas as alterações e ponderações a seguir expostas.

Os funcionários mencionados na Lei n.º 4.061 de 8-5-1962 perceberão os vencimentos atribuídos aos correspondentes símbolos, situação a vigorar quarenta e cinco (45) dias após a publicação da referida lei nos têrmos do parecer da DRJP, do DASP.

"Na situação dos tesoureiros, tesoureiros-auxiliares, conferentes e conferentes de valôres, com exercício em Brasília, a divergência inicialmente verificada entre os pareceres da DRJP e do Consultor Jurídico do DASP, no tocante ao *quantum* da parcela do aumento a ser absorvida, ficou, desde logo, superada, uma vez que a referida Divisão reconheceu no encaminhamento, ter havido um lápso em seus cálculos pois não foi considerado o reajustamento decorrente da aplicação da Lei n.º 4.061, de 1962.

Assim, no exemplo de um tesoureiro-auxiliar, cujo padrão de vencimento passou de CC-5 para 4-C, por fôrça da citada lei 4.061, a parcela absorvida é a de Cr$ 8.083,20 passando, em conseqüência, o "auxílio para a diferença de caixa" a corresponder a Cr$ 7.808,30, isto é, 10% da importância total da respectiva retribuição (Cr$ 70.000,00 de vencimentos acrescido de Cr$ 8.083,20 de diferença de vencimento, a que se refere o art. 8.º do Decreto n.º 807-62).

Os cálculos acima apontados se justificam tendo em vista a posição singular

dos tesoureiros e dos tesoureiros-auxiliares, cuja situação funcional se achava, a princípio, disciplinada nas Leis ns. 403, de 1948, e 3.205, de 1957.

Com o advento da Lei n.º 3.780 de 12-7-1960, os mencionados funcionários não tiveram sua situação alterada, conforme determina, expressamente, o seu art. 61, os quais continuaram a ser regidos pela legislação específica.

À margem dos novos sistemas de classificação de cargos e de pagamento, instituídos pela citada Lei n.º 3.780, a forma de retribuição daqueles funcionários também não se modificou, mantendo-se os quantitativos correspondentes aos seus antigos padrões de vencimentos, fixados pela Lei nº 2.745 de 1956, acrescidos do abono pela Lei nº 3.531, de 1959, já incorporado àqueles.

Por esta razão foi-lhes deferido reajustamento, na forma do art. 9.º da Lei n.º 3.826, de 1960, *verbis*:

"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 a data desta mesma lei.*"

Do mesmo modo, a Lei n.º 4.069, de 1962, também lhes assegurou aumento, conforme se verifica de seu art. 6.º, parágrafo único:

"Fica concedido aos servidores em atividade que se encontram nas condições do art. 9.º da Lei n.º 3.826, de 23 de novembro de 1960, um aumento de 40% (quarenta por cento), calculado sôbre os respectivos vencimentos reajustados na forma daquele artigo."

Por último, com a superveniência da Lei n.º 4.061, de 1962, que entrou em vigor a 2 de agôsto do mesmo ano, a retribuição daqueles funcionários foi reincluída no sistema geral de vencimentos, embora com símbolos característicos de cargos em comissão.

Não há dúvida, portanto, que a partir daquela data os vencimentos dos tesoureiros, tesoureiros-auxiliares, conferentes e conferentes de valôres passaram a corresponder, única e exclusivamente, aos símbolos estabelecidos naquele diploma legal, com os novos valôres fixados na Lei n.º 4.069, de 1962.

Quanto aos servidores mencionados no artigo 6.º da Lei n.º 4.069, de 1-6-1962, os quais ainda não foram ou não poderão ser enquadrados na sistemática do Plano de Classificação de Cargos a solução mais adequada será a seguinte:

a) se o servidor ainda não foi enquadrado sòmente pela impossibilidade temporal da respectiva Comissão, poderá a diária ser calculada sôbre os quarenta e quatro por cento (44%) previstos no art. 9.º da Lei n.º 3.826, de 23-11-1960, uma vez que ao ser enquadrado o abono *in continenti* desaparecerá passando o servidor a perceber o vencimento do cargo em que vier a ser enquadrado com efeito retroativo a julho de 1960. Esta medida representaria tão-sòmente uma antecipação do pagamento integral das diárias pelo exercício em Brasília e possui o escopo humanitário de possibilitar ao servidor humilde nesta situação não ficar inferiorizado ao paradigma enquadrado:

b) se o servidor não foi e nem poderá ser enquadrado por não existir correlação entre as atribuições de seu cargo e as das séries de classes constantes do anexo I da Lei n.º 3.780, de 12-7-1960, então não haverá como se falar em *abono* pois tratar-se-á de *reajustamento* de vencimentos previsto no art. 9.º da Lei n.º 3.826, de 23-11-1960.

Dispõe a Lei n.º 4.069, de 11-6-1962:

"Art. 8.º. Nenhum servidor, civil ou militar, ativo ou inativo, na administração direta ou indireta, abrangido por esta lei poderá perceber, no País, a tí-

tulo de vencimento, remuneração, vantagens pecuniárias fixas ou proventos, pagos mensalmente, quantia total superior a 17 (dezessete) vêzes o maior salário mínimo em vigor.

Parágrafo único. Inclui-se no disposto neste artigo a participação na arrecadação de tributos."

Êste artigo fixou o máximo de vencimento, remuneração, vantagens fixas ou proventos a serem recebidos pelo servidor público, civil ou militar.

Nenhum dos servidores, acima mencionados, pelo texto do art. 8.º da Lei n.º 4.069, de 11-6-1962, poderá vir a perceber importância total e adicionada de vencimentos remuneração, vantagens fixas ou proventos, que exceda o atual limite de dezessete (17) vêzes o maior salário mínimo em vigor no país, teto máximo êsse que nos dias atuais corresponde à quantia mensal de Cr$ 228.480,00.

Para o efeito do teto máximo da retribuição específica de que trata o mencionado art. 8.º, da Lei n.º 4.069, de 11 de junho de 1962, além do vencimento ou remuneração do servidor, computar-se-ão tôdas as vantagens de caráter fixo ou permanente, as quais, para efeitos meramente didáticos serão classificados como da categoria "A", a saber:

1. gratificação de função.

2. gratificação pelo exercício de magistério, para aquêles que a estivessem percebendo na vigência da Lei n.º ... 3.780-60, a partir da qual não mais se tornaram cabíveis novas concessões dessa vantagem;

3. gratificação pelo exercício em determinadas zonas ou locais,

4. gratificação pela execução de trabalho especial com risco de vida ou de saúde;

5. gratificação adicional por tempo de serviço;

6. auxílio para diferença de caixa;

7. acréscimo à base do tempo de serviço (art. 12 da Lei nº 3.414, de 20-6-1958);

8. gratificação de nível universitário;

9. gratificação de tempo integral;

10. abono especial de 20% (art. 18, § 1.º, da Lei n.º 4.069, de 1962);

11. participação na arrecadação de tributos, inclusive a percentagem a que se refere o art. 8.º da Lei n.º 3.756, de 1960;

12. gratificação pela participação em órgão de deliberação coletiva;

13. abono de 20% previsto no art. 7.º da Lei n.º 3.826 de 1960;

14. salário-família.

Excluem-se do teto limitativo do art. 8.º da Lei n.º 4.069, de 1962, apenas as vantagens transitórias ou meramente eventuais, concedidas a título precário ao servidor as quais vantagens não geram pressupostos de direito subjetivo oponível à administração Pública, eis que se subordinam a condições casuísticas, suspensivas ou resolutivas, conforme a hipótese.

Entre essas vantagens, que se excluem daquele teto, podem ser mencionadas pelos mesmos motivos as classificadas como em categoria "B", a saber:

1. gratificação de representação de gabinete;

2. gratificação de representação (genérica);

3. gratificação por hora de vôo (art. 27, da Lei n.º 4.069, de 1962);

4. diárias de Brasília (Lei nº 4.019, de 1961);

5. gratificação pela prestação de serviço extraordinário;

6. gratificação por serviço ou estudo no estrangeiro, quando paga, no país, em moeda nacional;

7. gratificação pelo exercício de encargo de membro ou auxiliar de banca ou comissões de concurso ou de professor ou auxiliar em curso legalmente instituído;

8. ajuda de custo;

9. diárias comuns (arts. 135 e 136, da Lei n.º 1.711, de 1952);

10. auxílio-doença;

11. auxílio para transporte;

12. participação em multas (quota parte) ou vantagens ao denunciante e apreensores.

A parte correspondente à denominada "categoria A", neste trabalho sujeitava-se ao limite imposto pelo art. 8.º, da Lei n.º 4.069, de 11-6-1962; a parte correspondente à denominada "Categoria B" encontrava-se isenta da referida limitação.

Esta a situação jurídica que prevaleceu a contar da data da vigência da Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962, isto é, de 1.º de abril de 1962 à data da publicação da Lei Complementar ao Ato Adicional (17 de julho de 1962) quando deu entrada no mundo positivo do direito pátrio o seguinte texto:

"Art. 49. Nenhum servidor público, civil ou militar, ou serventuário da justiça, na atividade ou não, poderá perceber a qualquer título, inclusive custas e emolumentos, quantia superior aos vencimentos de Ministro de Estado."

Êste artigo dilatou o alcance do art. 8.º da Lei n.º 4.069, de 11-6-1962, eis que consagrou o limite máximo a que se encontram sujeitos os vencimentos, remuneração, vantagens, quer as fixas e permanentes, quer as eventuais e transitórias, proventos, além de outras retribuições, *a qualquer título*, atribuídas ao servidor. Enumerou mesmo *custas e emolumentos* que refogem e ultrapassam o conceito de vencimentos, remuneração, vantagens e proventos, dando à lei um conceito amplo e envolvente que abrange as categorias de retribuição denominadas A e B, neste trabalho. Pela amplitude da norma positiva, incluem-se no limite do artigo 49, da Lei Complementar do Ato Adicional, tôdas as vantagens eventuais qualquer que seja o título do pagamento, como mencionadas em linhas anteriores, inclusive as denominadas diárias de Brasília.

Enquanto o artigo 8.º da Lei n.º 4.069, de 1-6-62, fixou o teto máximo dos índices de retribuição referidos na "categoria A", o art. 49, da Lei Complementar do Ato Adicional consagrou o teto máximo dos índices de retribuição mencionados na "categoria B".

Esta a melhor interpretação ao conteúdo teleológico dos artigos de lei em exame. Prevalece na hipótese o processo lógico de exegese que consiste em procurar descobrir o alcance das expressões normativas através de regras de raciocínio defluentes da lógica geral. Êste processo consiste, através do exame da norma jurídica, em pesquisar e revelar a vontade, a intenção, o pensamento e o espírito do legislador.

O direito romano traz à época a seguinte lição, sempre atual:

Contra legem facit qui id facit quod lex prohibet: In fraudem vero, qui salvis verbis legis, sententiam ejus circumvenit (Paulo, no Digesto. Liv. 1, tit. 3, frag. 29) — trad. "agir em fraude da lei aquêle que, ressalvadas as palavras da mesma, desatende ao seu espírito".

O apóstolo São Paulo lançara na segunda Epístola aos Coríntios a frase que se tornou clássica entre os jurisconsultos:

"Littera occidits espiritus vivificat, trad. a letra mata; o espírito vivifica."

Prevalece, ainda a lição:

"... mais importante e de mais fôrça que a palavra é a intenção de quem afirma."

"Acima da palavra e mais poderosa que ela está a intenção de quem afirma, ordena, estabelece", (Celso, no *Digesto,* Liv. 33, tit. 10, frag. 7, 20).

"Os norte-americanos preferem ao trabalho analítico ao exame da lei isolada, à interpretação pròpriamente dita, o esfôrço sintético, a que apelidam Construção. Para êles, o jurista reúne e sistematiza o conjunto de normas; e com o seu espírito ou conteúdo forma um complexo orgânico. Em vez de criticar a lei, procura compreendê-la e nas suas palavras, confrontadas com outras do mesmo ou de diferentes repositórios, achar o Direito Positivo, lógico, aplicável a vida real. A Interpretação atém-se ao texto, como a velha exegese; ao passo que a Construção vai além, examina as normas jurídicas em seu conjunto e em relação à ciência, e do acôrdo geral deduz uma obra sistemática, um todo orgânico; uma estuda pròpriamente a lei, a outra conserva como principal objetivo descobrir e revelar o Direito; aquela presta atenção maior às palavras e ao sentido respectivo, esta, ao alcance do texto; a primeira decompõe, a segunda recompõe, compreende, constrói. [1]

"E' comum, na prática e também nos compêndios, empregarem indiferentemente, como sinônimos os dois vocábulos *interpretação* e *construção,* como sucede, entre nós, com *interpretação* e *exegese.*

Também na Alemanha se tem idéia da diferença de significado acima referida, embora o do têrmo Construção (*Konstruktion*) não seja ali absolutamente o mesmo que se adota nos Estados Unidos (*Kumpf.* op. cit. págs. 84-47)."

Esta Consultoria-Geral da República em repetidos pronunciamentos, tem sufragado a lição dos mestres:

"Altere-se o menos possível o que sempre foi entendido do mesmo modo (*minim sunt mutanda qua interpretationem certam sempre habuerunt*) Paulo. *Digesto,* Livro 1, tit. 3, frag. 23.

Prefira-se a inteligência dos textos que torne viável o seu objetivo, em vez de que os reduza à inutilidade *Juliano, Digesto,* liv. 34, tit. 5, frag. 12.

...atribui-se, de preferência, à lei um sentido de que resulte a validade, em vez de nulidade, do ato jurídico... Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito,* pág. 302.

No trato do problema em causa, o intérprete deverá:

... procurar encarar as duas expressões de direito com partes de um só todo, destinada a se completarem mùtuamente;

Não se presumem antinomias ou incompatibilidades nos repositórios jurídicos; se alguém alega a existência de disposições inconciliáveis, deve demonstrá-la até a evidência.

Supõe-se que o legislador, e também o escritor do Direito, exprimiram o seu pensamento com o necessário método, cautela, segurança de sorte que haja unidade de pensamento, coerência de idéias; tôdas as expressões se combinem e harmonizem. Militam as probabilidades lógicas no sentido de não existirem, sôbre o mesmo objeto, disposições contraditórias entre si incompatíveis, em repositório, lei, tratado ou sistema jurídico.

Não raro à primeira vista duas expressões se contradizem: porém, se as examinamos atentamente (*subtili ànimo*), descobrimos o nexo oculto que as concilia. É quase sempre possível integrar o

---

1 Sutherland — *Satutos and Statutory Construction,* 2ª ed., de Lewis, vol. II, § 365, págs. 697-98; Campbell Blac — *Handbook on the Construction and Interpretation of the Laws,* 2ª ed., págs. 1-5; John Bouvier — *Law Dictionairy,* 1914, verb., *Construction* e *Interpretation;* Woobburn — *The American Republic and its Government,* págs. 339-40.

sistema jurídico, descobrir a correlação entre as regras aparentemente antinômicas.

Sempre que descobre uma contradição, deve o hermeneuta desconfiar de si: presumir que não compreendeu bem o sentido de cada um dos trechos, ao parecer inconciliáveis, sobretudo se ambos se acham no mesmo depositório. Incumbe-lhe preliminarmente, fazer tentativas para harmonizar os textos: a êste esfôrço ou arte, os Estatutos da Universidade de Coimbra, de 1772, denominavam — "Terapêutica Jurídica" (Carlos Maximiliano, ob cit., págs. 168-169).

Ao intérprete cabe despender o máximo de esforços e de potência para conciliar os textos. Sempre que a conciliação seja possível, o entendimento negativo ou abrogatório deverá ser francamente relegado (Orosimbo Nonato, *Parecer*).

A conciliação de textos aparentemente antagônicos é dever supremo do intérprete. As leis formam um *sistema*, como escreveu *Nicola Stolfi*, interpenetram-se e devem ser entendidas em sua unidade complexa. (*Diritto Civile*, I, n.º 823) e, por isso mesmo *"assi raramente no si trova la spiegazione dell"* antinomia (liv. cit. loc. cit.). Não se há de acabar, ao fácil, que o legislador incida em antinomias, em contradições irreduzíveis" (*in* Espinola, Espinola Filho. *A Lei de Introdução*, v. I, pág. 292, e nota ao nº 28).

Os antigos juristas, fundados em argumentos extraídos à lei do Século XVII já se irrimbinavam contra a facilidade.

Os diversos textos de uma só e mesma lei devem-se entender e harmonizar uns em os outros de sorte que não se contradigam recìprocamente, porquanto a contradição e incompatibilidade entre uns e outros não se podem admitir, sem se fazer injúria ao legislador, em uma só e mesma lei, a menos que não sejam uns exceções dos outros, assim como também não se podem admitir em duas ou mais leis, a menos que uma destas não seja derrogatória da outra; argum. da Lei de 3 de agôsto de 1770, § 11, e Lei de 15 de dezembro de 1774.

Nenhuma dúvida subsiste em meu espírito quanto à coexistência e covigência do artigo 8.º, da Lei n.º 4.069, de 11-6-1962, com o superveniente artigo 49, da Lei Complementar ao Ato Adicional. Coexistem no tempo, cada qual se ajusta a uma determinada hipótese, conforme exposto linhas acima.

Devem, por conseguinte — dentro dos seus espíritos próprios, no que concerne à limitação de diferentes categorias, — ser observados e obedecidos pela Administração pública.

A quem se aplica o teto-limite mencionado no referido artigo 49, da Lei Complementar?

A todos os servidores civis e aos militares, quer ativos ou inativos, de quaisquer dos Podêres da República, quais o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

No sentido amplo em que se apresenta, na exteriorização do seu espírito, êste artigo complementar à Constituição federal, não limitou o alcance dos seus efeitos. Quem fôr considerado servidor civil ou militar, ativo ou inativo, encontra-se abrangido na limitação-teto do referido art. 49, da Lei Complementar. Esta lei é a própria constituição desdobrada. Não há, pois, na boa doutrina, como falar em direitos adquiridos contra o espírito do nôvo texto constitucional, o quel cria outros pressupostos de direito.

Note-se que a Lei se não referiu a *funcionário público*, — o que poderia dar lugar a dúvidas — mas a *servidor* no sentido amplo, limitando mesmo a retribuição daqueles que não recebem diretamente dos cofres públicos, como determinados cidadãos que se encontram submetidos ao regime de retribuição, sob as formas de *custas* e *emolumentos*, pagos diretamente pela parte interessada, como contraprestação ao serviço de caráter público realizado. E se a lei constitucional

limitou a retribuição daqueles que *stritu sensu,* não são funcionários públicos, nem se encontram submetidos à contraprestação ou à ligação direta com os cofres públicos evidente que o espírito do legislador dirigiu-se e se determinou na fixação do teto máximo àqueles que abstraída a condição funcional, — recebem retribuições do patrimônio público. Êsse regime de retribuição direta pelas partes, apesar das lições dos mestres, que o condenam como reminiscência feudal, ainda prevalece em determinados setores administrativos, mormente na Justiça. *Custas* e *emolumentos* pertencem à categoria genérica dos tributos e como tal nunca deveriam ser arrecadados diretamente pelo servidor em benefício próprio. Não é mais que um processo utilizado pelos antigos reis e que resistindo aos séculos, perdura na moderna democracia, constituindo-se exceção aos podêres e princípios gerais da tributação.

O valor teto do artigo 49 da Lei Complementar é determinado, pelos vencimentos de Ministros de Estado.

Êstes têm os respectivos subsídios, diárias, e ajuda de custo fixados em observância às normas do Decreto-legislativo nº 10, de 1961, *sic*:

"Art. 1.º. Os Membros do Congresso Nacional perceberão, até 31 de janeiro de 1963, o subsídio fixo mensal de Cr$ ... 120.000,00 (cento e vinte mil cruzeiros) a diária de Cr$ 4.000,00 (quatro mil cruzeiros) como parte variável correspondente ao comparecimento, e uma ajuda de custo de Cr$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil cruzeiros) por sessão legislativa, para em duas parcelas iguais, uma no início, outra, no encerramento da sessão legislativa.

Art. 2.º. O subsídio tanto na parte fixa, como na parte variável, será pago mensalmente.

Art. 3.º — Os Senadores e Deputados não terão direito à ajuda de custo em convocação extraordinária do Congresso Nacional feita, por qualquer das suas Câmaras, em imediato prosseguimento à sessão legislativa, ou dentro de 15 (quinze) dias do seu encerramento.

§ 1.º Aquêle que não comparecer às sessões no período de convocação extraordinária, não terá direito à ajuda de custo.

§ 2.º O Congressista que não comparecer no mínimo à metade das sessões ordinárias, no período de convocações extraordinárias, não terá direito à ajuda de custo paga no fim da referida convocação.

Art. 4.º Os Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados perceberão a importância anual de Cr$ ..... 480.000,00 (quatrocentos e oitenta mil cruzeiros) respectivamente e o Vice-Presidente do Senado Federal a de Cr$ .... 300.000,00 (trezentos mil cruzeiros), importâncias essas que serão pagas em duodécimos, a título de representação."

O Decreto-legislativo n.º 10, de 1961 e a Lei número 4.019, de 20 de dezembro de 1961, têm fonte na mesma norma positiva: o artigo 6 da Emenda Constitucional n.º 3, de 8 de junho de 1961.

Complementando o artigo constitucional, em referência, e Decreto-legislativo n.º 10, de 1961, fixou a retribuição dos congressistas até 31 de dezembro de 1963:

a) em parte fixa igual à Cr$ 120.000,00;

b) e uma diária de Cr$ 4.000,00, variável em acôrdo ao comparecimento do congressista.

Logo em condições normais de assiduidade, um congressista terá direito no correr do mês:

a) ao subsídio fixo de Cr$ 120.000,00;

b) e a trinta (30) diárias de Cr$ ... 4.000,00 cada, em valor total de Cr$ ... 120.000,00.

Perceberia, mensalmente, a importância de Cr$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil cruzeiros).

Sob êste pensamento o Conselho de Ministros, em reunião do dia 17 de agôsto do corrente ano, deliberou por unanimidade, o seguinte:

"Pedindo a palavra, o Chefe da Casa Civil-Substituto, Doutor Hugo de Araújo Faria, trouxe a debate a fixação dos vencimentos do Senhor Presidente do Conselho, dos Senhores Ministros e Subsecretários de Estado, e dos Senhores Secretários do Conselho e Chefe de Gabinete do Senhor Primeiro-Ministro. Depois de debatida a matéria, o Conselho resolveu deliberar, por unanimidade, o seguinte: *a*) que fôssem fixados em Cr$ 240.000,00 os vencimentos dos Senhores Ministros de Estado, tendo o Senhor Presidente do Conselho de Ministros a representação de Cr$ 80.000,00, igual a do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, além daqueles vencimentos; *b*) em dois terços dos vencimentos dos Senhores Ministros de Estado, os vencimentos dos Senhores Subsecretários de Estado, ou sejam Cr$ 160.000,00. Quanto aos Senhores Secretário do Conselho e Chefe do Gabinete do Presidente do Conselho de Ministros, decidiu êste que perceberão vencimentos dentro do critério adotado para os vencimentos dos Subsecretários de Estado, ou sejam cento e sessenta mil cruzeiros. Os vencimentos foram estipulados por proposta do Senhor Ministro da Viação, secundada pelos demais membros do Conselho de Ministros e de acôrdo com os artigos 18/19, Capítulo IV, da Lei Complementar do Ato Adicional número Quatro" (*Ata da reunião do Conselho de Ministros,* de 17 de agôsto de 1962).

Os Ministros de Estado percebem, pois, vencimentos iguais aos subsídios fixos dos congressistas e as diárias mencionadas no Decreto-legislativo n.º 10, de 1961. Por conseguinte, não poderão ser-lhes atribuídas as diárias mencionadas na Lei n.º 4.019, de 20 de dezembro de 1961, as quais se referem a outros beneficiários e hipóteses.

Proceder contrário seria incidir no condenável *bis in idem,* eis que os Senhores Ministros receberiam, pela mesma situação de fato — qual o efetivo exercício em Brasília — duas diárias: a dos congressistas e a dos simples funcionários da Administração Pública.

Conforme já mencionado, a Lei Complementar ao Ato Acional é taxativa:

"Art. 18. Os membros do Conselho de Ministros perceberão mensalmente vencimentos iguais ao subsídio que cabe aos congressistas, compreendendo a parte fixa e a variável.

Art. 19. Os Subsecretários de Estado terão vencimentos correspondentes a dois terços dos vencimentos dos Ministros."

Os vencimentos e as diárias de Brasília dos Ministros de Estado e dos Subsecretários serão os determinados pelos mencionados artigos 18 e 19 e fixados na reunião do Conselho de Ministros de 17 de agôsto de 1962. O preceito complementar é impositivo. Assim, estas autoridades não poderão optar por vencimentos de outros cargos que normalmente exerçam. Se os Ministros e os Subsecretários pudessem optar por vencimentos de outros cargos, então, fatalmente, ter-se-ia um Conselho de Ministros com titulares, cada qual percebendo retribuição a seu modo, postergadas as normas dos arts. 18 e 19 da Lei Complementar.

Pelo mesmo raciocínio, os Ministros e os Subsecretários das Pastas Militares não podem optar por vantagens do cargo efetivo ou do pôsto, incorporáveis ou não incorporáveis e acumulá-las com os vencimentos fixos e diárias de Ministro de Estado.

Investido no cargo, são Ministros de Estado e nessa qualidade fazem parte do Conselho. Têm, portanto, os vencimentos fixados pelos artigos 18 e 19 da Lei Complementar, independentemente da condição de militar que, no caso, é meramente acidental e constitucionalmente irrelevante. Procedimento contrário, levaria os Ministros e Subsecretários, quando militares, a perceber vencimentos e diárias

maiores que os outros Ministros e Subsecretários civis. Esta situação produziria flagrante desigualdade fática, dessemelhança de tratamento ante os têrmos dos arts. 18 e 19, da Lei Complementar e ainda a ultrapassagem do valor limitativo (valor teto) previsto nos textos dos artigos 18 e 49 da Lei Complementar.

No que se refere ao abono mencionado no art. 74, da Lei nº 3.826, de 23 de novembro de 1960, transcrevo a lição a seguir:

"Esta Consultoria-Geral da República já se manifestou, repetidas vêzes, pela diversificação no conteúdo e nos fins dos vocábulos *abono* e *vencimento*. São institutos criados pela ordem jurídica com objetivos distintos e bem definidos.

Em Parecer n.º 215-K, de 27 de julho de 1935, o insigne ex-Consultor-Geral da República, Francisco Campos, concluiu que *abono* e *vencimentos* são figuras jurídicas com conceituações distintas, não se confundindo nos próprios conteúdos (Pareceres do Consultor-Geral da República, vol. II, 1935-1936).

O próprio professor Caio Mário da Silva Pereira adota idêntico ponto de vista, como se depreende das razões que formam o conteúdo do mencionado Parecer n.º 35-D, de 23 de julho de 1961.

Em ofício-parecer n.º 442, de 17 de novembro de 1961, submetido a Vossa Excelência, sustentei igual doutrina, assertando que a contribuição para o montepio, correspondente aos postos de marechal, almirante e marechal-do-ar, deveria situar-se em um dia dos respectivos *vencimentos*, excluído qualquer *abono*, haja vista as características e conteúdo próprio dêsses institutos.

Igual entendimento vem sendo emprestado a estas expressões pela doutrina e jurisprudência, de tal sorte que, hoje em dia, nenhum viajor nos caminhos do Direito Administrativo identifica ou confunde as expressões *"abono"* e *"vencimentos"*. (Ofício-Parecer n.º 484, de 13 de dezembro de 1961, da lavra do eminente Consultor-Geral da República, o professor Antônio Balbino, publicado *no D.O. I*, de 13 de dezembro de 1961, págs. ... 10.980-10.984).

Não deve o intérprete, como ensina Jean Cruel, perder a fidelidade ao *jus scriptum*, nem compreendê-lo numa antinomia.

Em nossa tradição e vida públicas, *abono* não se confunde com *vencimento*. Guardam características próprias.

De maneira alguma, poderá o primeiro incorporar-se ao segundo, salvo manifestação de soberania do Congresso Nacional, através de lei regularmente elaborada.

Pelas considerações transatas, o *abono* referido no art. 7.º, da Lei n.º 3.826, de 23 de novembro de 1960, em hipótese alguma poderá ser considerado como incorporado aos vencimentos dos respectivos beneficiários.

Em relação à divergência da parcela absorvida pelo servidor nos casos de exercício em cargo em comissão ou função gratificada, o critério da D.R.J.P. deverá prevalecer eis que a interpretação do instituto deverá ser una e uniforme, abrangendo as situações apontadas, mormente considerando-se a transitoriedade da investidura nos referidos cargos ou funções.

O servidor civil ou militar, ativo ou inativo, que a partir de 1.º de abril do corrente ano, haja percebido vencimentos, remuneração, vantagens fixas e variáveis, proventos e, ainda, custas e emolumentos, em inobservância às diretrizes e aos limites dêste parecer deverá ser compelido a devolver ao patrimônio público o *quantum* sem suporte legal, que lhe foi creditado.

As autoridades administrativas deverão proceder os cálculos e observar, rigorosamente, as normas de reposição previstas no artigo 125, da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952.

No deslinde dos problemas ocorrentes, que se referem aos cálculos dos vencimentos e da retribuição geral aos servidores civis e militares, inclusive das diárias pelo efetivo exercício em Brasília, as autoridades administrativas de nível inferior, mais particularmente, as fazendárias e aquelas às quais compete examinar a legalidade e a exatidão dos pagamentos de pessoal, deverão proceder conforme determinado no parecer nº E-2, de 24 de janeiro de 1962, da lavra do eminente Consultor-Geral da República, Professor Antônio Balbino, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho de Ministros e publicado no *Diário Oficial,* I, de 5 de fevereiro de 1962, pág. 1961, *verbis*:

"Na programática do serviço público federal, esta Consultoria-Geral situa-se na cúpula do edifício jurídico e administrativo do Estado. É órgão de consulta do Excelentíssimo Senhor Presidente da República e do Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho de Ministros.

As interpretações desta Consultoria-Geral no que diz respeito à aplicação de leis, decretos, portarias, normas de serviço, e outros atos formais da Administração, ao merecerem a aprovação dos mandatários supremos, e uma vez publicados constituem regras normativas, verdadeiros mandamentos dirigidos a todos os setores da Administração Pública Federal, centralizada ou autárquica.

O "aprovo" do Excelentíssimo Presidente da República ou do Excelentíssimo Presidente do Conselho de Ministros, transforma o espírito expositivo com estudos e sugestões, na interpretação administrativa e constitucional, da Consultoria-Geral, em regra impositiva e coativa a todos os demais setores e níveis de autoria da Administração Pública.

O parecer, neste caso, segundo a melhor doutrina, será um ato-condição vinculante e que, uma vez aprovado, se constitui verdadeiro *ato administrativo executório* (Temístocles Brandão Cavalcanti, *Princípios,* págs. 55-56, 1945).

Adquire a mesma fôrça impositiva dos decretos regulamentares, portarias e demais fontes do Direito Administrativo.

Submetidos pedidos e fôlhas de pagamento, em desacôrdo às diretrizes do artigo 8.º da Lei n.º 4.069, de 11 de junho de 1962, artigo 49 da Lei Complementar e aos enunciados dêste parecer, as autoridades pagadoras deverão levantar dúvidas ou recusar-se a fornecer o numerário excedente às fôrças dos artigos limitativos.

Deverão vincular essa recusa ou omissão à orientação e às normas dêste parecer, desde que mereçam a aprovação de Vossa Excelência.

Os procedimentos administrativos cautelares, em causa, encontrar-se-ão, pois, vinculados à superior determinação de Vossa Excelência, autoridade de nível superior, que deu causa à ordem, à qual não poderão abster-se ou desobedecer, sob as penas referidas no aludido Parecer nº E-2, de 24 de janeiro de 1962.

Pelo exposto, penso que a matéria consultada mereceu exame e encontrou solução, no conteúdo dêste trabalho.

Esta a minha opinião, salvo melhor juízo.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos da minha estima e mais distinta consideração. — *Gilvan de Queirós,* Consultor-Geral da República em substituição.