FUNCIONÁRIO PÚBLICO — SERVIDOR AUTÁRQUICO — RESTITUIÇÃO DE INDÉBITO

— Interpretação do art. 125 do Estatuto dos Funcionários.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
PROCESSO P.R. N.º 27.499-61

Presidência do Conselho de Ministros. Consultoria-Geral da República. E. M. nº 372, de 27 de agôsto de 1962. Restitui processo com parecer. "Aprovo, 23-11-62." (Rest. no MTPS, em 20 de dezembro de 1962) — Em 27 de agôsto de 1962.

*

PARECER

Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho de Ministros

Tenho a honra de restituir a Vossa Excelência o processo nº PR-27.499-61, que se encontrava nesta Consultoria-Geral da República em estudos.

Versa a matéria sôbre o desconto de vencimentos referente a funcionário do Ministério do Trabalho e Previdência Social, desconto êsse em favor do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

Eduardo Moreira de Lima Filho, ocupando atualmente o cargo de inspetor do trabalho em São Paulo, foi exonerado, a pedido, do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

Todavia, como sustenta a autarquia, ao afastar-se, o ex-servidor recebeu indevidamente a importância de ..... Cr$ 2.184,20 (dois mil cento e oitenta e quatro cruzeiros e vinte centavos), correspondente a 11 dias e 1/4 de faltas ao serviço.

Embora notificado para proceder à reposição do indébito, não o fêz, circunstância que levou o Instituto a solicitar à Delegacia Regional do Trabalho, em São Paulo, desconto em fôlha da mencionada importância.

Todavia, acatando o parecer do Procurador-Chefe da Procuradoria da Fazenda Nacional, a Delegacia Fiscal de São Paulo, à qual foi remetido o processo pelo referido órgão dêste Ministério, deixou de atender ao requerimento do IAPI, alegando a impossibilidade de fazê-lo, sob o pretexto de que as autarquias federais, embora sejam autoridades de direito público, têm patrimônio próprio, que não se confunde com o da União.

Irresignado, em virtude de discordar dos fundamentos do despacho da autoridade fazendária, o Instituto solicita a interferência do Sr. Ministro do Trabalho e Previdência Social "no sentido de que seja determinado o desconto da importância de Cr$ 2.184,20 (dois mil cento e oitenta e quatro cruzeiros e vinte centavos), através da consignação na fôlha de pagamento do inspetor do trabalho retro mencionado, pela Delegacia Regional do Trabalho, em São Paulo, na forma prevista no art. 125 e parágrafo único da Lei nº 1.711, de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União).

O dispositivo legal em que se estriba o IAPI, dispõe:

"Art. 125. As reposições e indenizações à Fazenda Pública serão descontadas em parcelas mensais não excedentes da décima parte do vencimento ou remuneração.

Parágrafo único. Não caberá o desconto parcelado quando o funcionário solicitar exoneração ou abandonar o cargo."

Não há dúvida sôbre a *repetitio indebiti* do IAPI ou seja a faculdade de reembolsar-se do pagamento feito indevidamente ao seu ex-servidor, conforme disposição expressa do Código Civil.

"Art. 964. Todo aquêle que recebeu o que não era devido fica obrigado a restituir."

Discute-se, destarte, tão-sòmente, o *modus faciendi* da reposição. Enquanto o IAPI postula seja a importância debitada compulsòriamente em fôlha de pagamento, o órgão fazendário entende que a cobrança das "importâncias indevidamente recebidas devem ser cobradas judicialmente na forma da lei", sob a alegação de que o patrimônio da autarquia não se confunde como da União.

Dispõe a Lei nº 3.807, de 26-8-1960 (Lei Orgânica da Previdência Social):

"Art. 119. As instituições de previdência social constituem serviço público descentralizado da União, têm personalidade jurídica de natureza autárquica e gozam em tôda sua plenitude, inclusive no que se refere a seus bens, rendas, serviços e ação das regalias, privilégios e imunidades da União."

Dispõe a Lei nº 1.711, de 28-10-1952:

"Art. 125. As reposições e indenizações à Fazenda Pública serão descontadas em parcelas mensais não excedentes da décima parte do vencimento ou remuneração.

.....

Art. 252. O regime jurídico dêsse estatuto é extensivo:

I — aos extranumerários amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição;

II — aos demais extranumerários, aos servidores das autarquias e aos serventuários da Justiça, no que couber."

Pelo exposto, funcionário da administração direta ou da administração autárquica, ambos se encontram submetidos às normas do art. 125 da Lei nº 1.711, de 28-10-1952 e nesse sentido podem ser extensivos os privilégios da fazenda pública direta à autarquia. Entendimento diverso viria acolitar uma fraude e lesionar um patrimônio paraestatal em benefício exclusivo de um indivíduo ou patrimônio privado.

O art. 119 da Lei nº 3.807, de 26-8-60 (Lei Orgânica da Previdência Social) e os arts. 125 e 252 da Lei nº 1.711 de 28-10-1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União) completam-se e ajustam-se às necessidades administrativas do país.

Aplicam-se ao deslinde da matéria as lições dos mestres:

"Altere-se o menos possível o que sempre foi entendido do mesmo modo" (*minime sunt mutanda, quae interpretationem cortam sempre habuerunt*) (Paulo, *Digesto*, Livro I, 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*, página 302).

No trato do problema em causa, o intérprete deverá:

"... procurar encarar as duas expressões de direito como partes de um só todo, destinadas a se completarem mùtuamente";

"Não se presumem antinomias ou incompatibilidades nos repositórios jurídicos; se alguém alega a existência de disposições inconsiliáveis, deve demonstrá-lo 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 combinam e harmonizam. 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 animo*), descobrimos o nexo oculto que as concilia. É quase sempre possível integrar o 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 repositório. 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., páginas 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 ab-rogatório 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 nº 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 de nº 28).

Os antigos juristas, fundados em argumentos extraídos à lei do Século XVII, já se irriminavam 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 exceções dos outros, assim com o também não se podem admitir em duas ou mais leis, a menos que uma destas não seja derrogatória da outra: argum, da Lei 3 de agôsto de 1.770, § 11, e Lei de 15 de dezembro de 1774."

Por tôdas as considerações acima mencionadas, parece-me procedente a pretensão do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, pelo que aconselho a Vossa Excelência o deferimento da mesma, cujos pressupostos dever-se-ão constituir, de ora em diante, norma tranqüila na Administração pública.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. — *Gilvan de Queirós*, Consultor-Geral da República, em substituição.