JUÍZES — MINISTÉRIO PÚBLICO — SERVIÇO JURÍDICO — FIXAÇÃO DE VENCIMENTOS

— Interpretação da Lei nº 4.439, de 1964.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
PROCESSO P. R. Nº 33.839-64

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E. M. nº 076, de 8 de dezembro de 1964. "Aprovo. Em 11 de dezembro de 1964." (Enc. ao M.J.N.I., em 16 de dezembro de 1964.)

*

OFÍCIO-PARECER

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Tenho a honra de restituir a Vossa Excelência o processo nº MJ-36.537-63, que se encontrava em estudo nesta Consultoria-Geral.

2. Trata-se de matéria que envolve cálculo dos vencimentos dos membros do Serviço Jurídico da União, tendo em vista a diversidade de critérios adotados pelos diversos órgãos da Administração Pública.

3. Realmente até bem pouco tempo o assunto merecia estudo criterioso e comedido, uma vez que as repartições calculavam de maneira as mais diversas, os vencimentos dos funcionários integrantes daquele serviço, face às distorções interpretativas aplicadas na execução dos textos legais que concediam vantagem aos mencionados servidores.

4. Hoje, já não pode pairar dúvida no que diz respeito aos vencimentos pertinentes àquela categoria profissional e às demais equivalentes (membros do Ministério Público).

5. O assunto que provocou, em época oportuna, tormentosas discussões, dando margem a que os órgãos de pessoal efetuassem pagamentos de maneira não uniforme, atualmente dispensa exame acurado, uma vez que a questão está perfeitamente equacionada no tempo.

6. Isto significa que, a partir de 1º de junho do corrente ano os vencimentos dos membros do Serviço Jurídico da União são os constantes da Tabela própria, da Lei nº 4.439, de 30 de outubro de 1964.

7. No que diz respeito à situação anterior a 1º de junho, deve prevalecer o entendimento da Comissão de Alto Nível, constituída para êsse fim específico, conforme se observa do parágrafo primeiro do relatório daquela Comissão (*sic*).

"A Comissão instituída pelo Decreto nº 53.662, de 4 de março de 1964, teve como tarefa examinar os critérios que vêm sendo adotados pela Administração, no tocante aos cálculos procedidos para a fixação do montante dos vencimentos e vantagens devidas aos magistrados e membros do Ministério Público e do Serviço Jurídico da União e das autarquias". (*Diário Oficial* de 17 de agôsto de 1964).

8. Do estudo procedido pela referida Comissão, resultou a adoção de critérios uniformes, expressados através das tabelas que acompanham o respectivo relatório.

9. O trabalho em aprêço, tendo sido aprovado por Vossa Excelência, bem assim os critérios de cálculos (item IV do relatório), devem servir de norma para tôdas as repartições, no concernente ao pagamento dos vencimentos daquelas categorias até 1º de junho do ano em curso, observadas, entretanto, as considerações constantes do item V do mesmo relatório.

Prevaleço-me do ensejo para renovar a Vossa Excelência os meus protestos de estima e consideração. — *Adroaldo Mesquita da Costa.* Consultor-Geral da República.

*

PARECER

A disparidade de vencimentos, a divergência de critérios no cálculo de percen-

tuais. a concessão de vantagens ilícitas e outras anomalias exigiam, de certo, a imediata correção e fixação de uniformidade na sistemática concernente ao pagamento de vencimentos e vantagens dos magistrados, membros do Ministério Público e Serviço Jurídico da União.

2. O Decreto nº 54.622, de 4 de março de 1964, instituiu comissão integrada pelo Procurador-Geral da República, pelo Consultor-Geral e pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, com os seguintes objetivos:

"a) examinar os critérios que vêm sendo adotados pela Administração no tocante aos cálculos procedidos para a fixação do montante de vencimentos e vantagens devidos a Magistrados, Membros do Ministério Público e do Serviço Jurídico da União e das autarquias;

b) sugerir à Presidência da República com base nas indagações realizadas, a adoção de medida de ordem geral para obviar as irregularidades ou disparidades porventura verificadas, tendo em vista a atuação dos preceitos legais".

3. Esta Comissão, da qual tive a honra de fazer parte, examinou as várias leis, bem como as situações concretas, sem "analisar o acêrto de decisões pertinentes à aplicação de alguns dispositivos legais ou discutir a justeza de quaisquer dos cálculos adotados". Diante dos vários critérios de cálculos, inteiramente divergentes, a Comissão se inclinou pelos do Ministério da Fazenda dos quais resultam estipêndios mais reduzidos para tôdas as categorias. Para comprovação, anexou quadros demonstrativos de diversos cálculos, adotados pelo Ministério da Fazenda e diversos outros órgãos do Poder Judiciário.

4. Houve por bem S. Excia., o Sr. Presidente da República, aprovar o parecer da Comissão, determinando a fixação para todos os órgãos da Administração Pública dos critérios do Ministério da Fazenda. Na mesma oportunidade, decidiu-se que o Poder Executivo encaminharia projeto de lei sôbre reajustamento de tais estipêndios (V. parecer Pr. 23.416-64, aprovado em 6 de agôsto de 1964, *in Diário Oficial*, Seção I, Parte I, de 17 de agôsto de 1964, págs. 7.293 e 7.297.

5. Como decorrência dêsses fatos, a Lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, fixou os novos vencimentos. Surgem dúvidas, porém, na hermenêutica dos preceitos da recente lei. Ressurgem os novos critérios da fixação das vantagens, inclusive dos atrasados. Segundo estou informado, alguns setores organizaram suas fôlhas de pagamento sem obedecer a um sistema único. Reponta de nôvo, a diversidade de pagamentos, tão combatida e inconcebível com o sistema democrático.

6. Para evitar a inconveniência, o Ministro Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil, de ordem do Sr. Presidente da República, expediu a Circular nº 23, de 12 de novembro de 1964, (*in Diário Oficial* de 16 de novembro de 1964, Seção I, página 10.354) as seguintes medidas:

"I — Os vencimentos e vantagens fixados na Lei nº 4.439, de 23 de outubro de 1964, deverão ser pagos aos Magistrados, membros do Ministério Público da União a partir do mês de novembro estritamente de acôrdo com os valôres e critérios estabelecidos na referida lei e seus anexos números I a IX;

II — As diferenças devidas, a partir de 1 de junho até 30 de outubro de 1964, deverão corresponder à complementação entre vencimentos e vantagens efetivamente percebidos no regime legal anterior e os novos vencimentos e vantagens decorrentes da aplicação da referida Lei;

III — Os funcionários, cujos vencimentos e vantagens foram atingidos pelos vetos deverão ser pagos na forma da legislação anterior, observados os critérios de cálculo fixados no parecer de 20 de julho de 1964, da Comissão instituída pelo Decreto nº 53.662, de 4 de março de 1964 aprovado pelo Excelentíssimo Sr. Presidente da República e publicado no *Diário Oficial*, Seção I — Parte I, de 17 de agôsto de 1964 às fls. 7.293-7.297;

IV — O pagamento de vencimentos e vantagens baseado em critérios diversos daqueles estatuídos na Lei nº 4.439, de 1964.

e dos recomendados nesta Circular importará em responsabilidade funcional da autoridade que aprovar a despesa, além de cominação de outras penalidades previstas na legislação vigente.

7. com o objetivo de regulamentar o item II da Circular nº 23, acima transcrita, o Sr. Ministro da Justiça determinou, em relação aos Membros do Ministério Público Federal e do Serviço Jurídico da União, vinculados a jurisdição daquele Ministério, a adoção dos seguintes critérios na elaboração da fôlha mensal correspondente ao período anterior, ou seja de 1 de junho a 30 de outubro de 1964, data em que entrou em vigor o nôvo preceito legal, *verbis*:

"a) *Vencimentos*

Diferença entre o vencimento nôvo e o vencimento anterior (considerando êste no cálculo fixado no parecer da Comissão instituída pelo Decreto nº 53.622-64 — *Diário Oficial* de 17 de agôsto de 1964, com a inclusão do abono de 70% da Lei número 4.242-63).

b) *Vantagens sôbre a diferença*

1) acréscimo de vencimentos (Lei número 3.414-53, artigo 12) conforme a percentagem atribuída a cada membro;

2) nível universitário de 25% (Lei número 3.780-60, artigo 74, sôbre a diferença de vencimentos somados ao acréscimo de vencimentos respectivo.

c) *Diárias de Brasília*

Diferença entre o vencimento nôvo e o vencimento anterior acima citado, dêle excluído o abono de 70% e paga da seguinte maneira:

1) 30% dessa diferença, como terceira parcela, incorporada, com os vencimentos mensais;

3) o restante não absorvido, isto é, a diferença entre o vencimento básico acima e as três parcelas absorvidas, pelo Grupo de Trabalho de Brasília;

2. O setor financeiro do Ministério verificará também a limitação do teto, quando ocorrer, promovendo a subseqüente redução.

3. Deverá ser considerado o início do exercício em Brasília para o pagamento das respectivas diárias no que diz respeito às parcelas absorvidas.

4. A Portaria nº 420 B, de 25 de novembro de 1964, do Ministro da Justiça, atendendo ponderações do Ministério da Fazenda, sôbre equívocos verificados na Portaria nº 411 B, citada, sustou os efeitos desta, subordinando-os ao exame da Consultoria-Geral. Entende a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que o critério fixado na resolução do Ministério da Justiça contraria as recomendações contidas no item II da Circular nº 23 e o entendimento da Consultoria-Geral da República exposto no Parecer nº 078 H, de 3 de outubro último publicado no *Diário Oficial* de 16 do mesmo mês e aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República."

9. Daí, evidencia-se a necessidade de estabelecer, de imediato, o critério único, para que não subsistam a desigualdade e as implicações decorrentes.

10. Realmente, em recente parecer, concernente à vigência do Código de Vencimentos dos Militares, a Consultoria-Geral da República esclareu que até o início da vigência do Código (15 de junho de 1964) os militares fizeram jus a vantagens, gratificações, adicionais e demais complementos, embora não previstos no nôvo Código. E afirmou:

"Mas isto é evidente! Até a vigência do nôvo Código (15-6-64) o velho estava em vigor. As vantagens, gratificações, adicionais e demais complementos, nêle previstos, eram devidos.

Acontece, porém, que o nôvo Código — Artigo 188, parágrafo único — estabeleceu:

"Os vencimentos, as indenizações, proventos e demais direitos, serão devidos, na forma dêste Código, a partir de 1º de abril de 1964".

Esta retroação implica no pagamento cumulativo dos vencimentos e vantagens

fixados pela legislação anterior, com os estabelecidos pela lei nova? É claro que não! A retroação dos efeitos financeiros no Código a 1º de abril, significa que os militares ficaram com o direito a receber o quanto por êle estabelecido, a partir daquela data. Assim sendo, fazem jus à percepção da diferença entre o que receberam de acôrdo com a lei velha, e o que passaram a receber, consoante a lei nova. Exemplificando, se pelo Código anterior percebia o militar 100 e pelo nôvo passou a perceber 150, terá direito à diferença de 50 mensalmente, com relação aos meses de abril e maio, já que as fôlhas de junho devem ter sido feitas de acôrdo com o nôvo Código".

11. A hermenêutica, no caso de vencimentos e vantagens dos Magistrados, Membros do Ministério Público e do Serviço Jurídico da União, deve ser exatamente a mesma.

Entendo que a êsses também cabe, igualmente "receber a diferença entre o que receberam de acôrdo com a lei velha e o que passaram a receber consoante a lei nova".

12. Exemplificando: se pela legislação anterior e obedecidos os critérios aprovados pelo despacho do Excelentíssimo Senhor Presidente da República (*Diário Oficial* de 17 de agôsto de 1964), a um Assistente Jurídico, com 15 anos de serviço público e lotado fora de Brasília, cabia os seguintes vencimentos e vantagens:

	Cr$
Vencimentos	158.506,00
Acréscimo de 20% (Lei nº 3.414-58)	31.701,20
	190.207,20
Abono de 70% (Lei número 4.242-64)	133.145,00
Nível universitário — (Lei nº 3.780-60 — 25%)	47.551,80
	370.904,00

e pela Lei nº 4.439-64 faz jus aos seguintes vencimentos e vantagens:

Vencimentos	450.000,00
Qüinqüênios (15%)	67.500,00
	517.500,00

é claro que terá direito a receber um complemento mensal, relativo aos meses de junho a outubro, no valor de Cr$ 146.596,00, que corresponde à diferença entre o total de vencimentos e vantagens recebidos na forma da legislação anterior e o total dos novos vencimentos e vantagens fixados na Lei nº 4.439-64.

13. O critério de cálculo preconizado, para os meses de junho a outubro, pela Portaria nº 420-B, de 25 de novembro de 1964, do Ministério da Justiça, permitiria que os servidores beneficiados pela Lei nº 4.439 — e justamente por fôrça do artigo que lhe deu efeitos retroativos — viessem a perceber em tais meses, maiores estipêndios do que os fixados para novembro em diante, como a seguir será demonstrado, tomando-se, por base, ainda, os vencimentos de um Assitente Jurídico com 16 anos de serviço e lotado fora de Brasília.

Cálculo para novembro em diante:

	Cr$
Vencimentos	450.000,00
Qüinqüênios (15%)	67.500,00
	517.500,00

Cálculo para os meses de junho a outubro:

Vencimentos	450.000,00
Acréscimo de 20% (Lei nº 3.414-58)	90.000,00
	540.000,00
Nível universitário (25%) ..	135.000,00
	675.000,00

14. Determina a Lei, no art. 1º, § 2º, que a partir de sua vigência cessarão pagamentos de abonos, reajustes e aumentos de vencimentos decorrentes da execução das Leis ns. 3.531-59, 3.780-60, 3.826-60. 4.064-62 e 4.242-63.

Ora, não há norma de hermenêutica que permita ou recomende uma interpretação

desconchavada, literal ou gramatical. O princípio primeiro que se impõe é que a Lei seja interpretada no seu conjunto, na harmonia, coerência, e caracterização das suas prescrições, visando a que se esclareçam os preceitos, uns pelos outros, tudo sob a égide de um critério teleológico, de consideração ao objetivo do diploma legal.

Se a Lei faz retroagir as vantagens financeiras que concede; se visa a revogar a disciplina da Lei anterior sôbre essas vantagens, ter-se-á, necessàriamente, como conseqüência iniludível, que as vantagens anteriores estarão peremptas e extintas, no momento mesmo em que atuam as novas vantagens.

Pois se a Lei nova instituiu um sistema nôvo que revoga o anterior, revoga-o, nos têrmos do direito intertemporal, porque há entre êles incompatibilidade. E se há incompatibilidade não podem subsistir e se aplicar, conjunta e simultâneamente.

Admitir que a Lei retroagiu mas que os efeitos da anterior permanecem seria fruto de um primarismo jurídico indefensável, firmado em má interpretação gramatical.

Quando fala a Lei em retroatividade das *vantagens financeiras* usa a expressão em sentido correspondente a de todo o conjunto de normas atinentes aos novos níveis, e não utiliza a mesma expressão no sentido restrito de *vantagens* constante, por exemplo, do Estatuto dos Funcionários Públicos.

A interpretação aqui refutada conduz, portanto, a um absurdo, a uma contradição flagrante, a uma situação inconcebível em seus têrmos.

Basta dizer que, no período correspondente de 1º de junho a 30 de outubro — que é o atingido pelos efeitos retroativos da Lei — os servidores por ela beneficiados receberiam estipêndios muito superiores aos fixados na Lei para o futuro, como demonstrado no item 13 dêste parecer.

Outro, porém, é o resultado que a Lei prevê, e êsse resultado se deve ter em mira ao aplicá-la. A substituição total de um sistema por outro, a vigência de um expulsando o outro, pois a Lei retroativa revoga a anterior desde a retroação.

"Deve o direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis" (Carlos Maximiliano — *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 3ª ed., pág. nº 205).

15. Concluo, em decorrência, que a Circular nº 23, citada, do Ministro Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil, deve ser mantida em todos os seus itens, cabendo esclarecer ainda o seguinte:

a) o pagamento de vencimentos e vantagens anteriores a 1-6-64 deve obedecer aos critérios e cálculos consignados no parecer da Comissão instituída pelo Decreto nº 54.662, de 1964, aprovado pelo Senhor Presidente da República e publicado no *Diário Oficial*, Seção I, Parte I, de 17-8-64, págs. ns. 7.293 a 7.297;

b) o pagamento de vencimentos e vantagens, no período de 1-6-64 a 30-10-64, deverá corresponder à complementação entre os vencimentos e vantagens efetivamente percebidos no regime legal anterior e os novos vencimentos e vantagens decorrentes da aplicação da nova Lei, observado o critério defendido no item 12 dêste parecer;

c) os vencimentos e vantagens, devidos a partir de 31-10-64, deverão ser pagos nos têrmos da Lei nº 4.439-64 inclusive os qüinqüênios;

d) no pagamento dos vencimentos e vantagens devidas pela União aos Magistrados e membros do Ministério Público no antigo Distrito Federal, que com a mudança da Capital passaram a servir no Estado da Guanabara, e do antigo Território do Acre, deverão ser observadas as normas contidas no § 5º do art. 97 da Lei nº 3.754, de 14 de abril de 1960, e no § 3º do art. 21 da Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964 (art. 3º da Lei nº 4.439-64);

e) as chamadas "diárias de Brasília", inclusive as parcelas incorporadas, deve-

rão ser pagas, de acôrdo com os valôres constantes das Tabelas organizadas pelo Ministério da Justiça (§ 2º do art. 4º da Lei nº 4.439-64), sòmente aos servidores com efetivo exercício no Distrito Federal;

f) em qualquer hipótese, deverá ser observado o teto fixado no art. 12 e seus parágrafos, da Lei nº 4.439-64, inclusive no que diz respeito ao pagamento da percentagem pela cobrança judicial da divida ativa da União, devida aos Procuradores da República e Procuradores da Fazenda Nacional. (Lei nº 4.439, art. 12, § 4º), cabendo ao Ministro da Fazenda dispor, em Portaria, sôbre o recolhimento e pagamento de tal percentagem;

g) as quantias pagas, antes da publicação dêste parecer, em desacôrdo com as normas acima indicadas, deverão ser restituídas na forma do art. 125 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União;

h) a partir da publicação dêste parecer, o pagamento de vencimentos e vantagens baseados em critérios diversos daqueles estatuídos na Lei nº 4.439, de 1964, e dos que ora são recomendados, importará em responsabilidade funcional da autoridade que aprovar a despesa e do servidor beneficiado, além da cominação de outras penalidades previstas na legislação vigente;

i) os órgãos de pessoal dos diversos Ministérios, das Autarquias, da Prefeitura do Distrito Federal, da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil e da Fundação Brasil Central, deverão remeter, dentro do prazo de 30 dias, ao Departamento Administrativo do Serviço Público, informações quanto ao cumprimento das recomendações contidas neste parecer, acompanhadas de demonstrativos dos pagamentos efetuados, indicando as medidas adotadas para cumprimento dos itens anteriores.

16. Pelas razões acima expostas — que submeto à consideração do Exmo. Sr. Ministro da Fazenda — é que divergi dos critérios adotados pelo Ministério da Justiça, no tocante ao pagamento de diferenças de vencimentos e vantagens devidas aos Magistrados e Membros do Ministério Público e do Serviço Jurídico, no período de 1º de junho a 30 de outubro dêste ano.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em 30 de novembro de 1964. — *José Cavalcanti Neves,* Procurador-Geral.