JUIZES – MINISTÉRIO PÚBLICO – SERVIÇO JURÍDICO DA UNIÃO – VENCIMENTOS

– Interpretação do art. 3.º da Lei n.º 4.531, de 8 de dezembro de 1964.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P.R. S/Nº

Presidência da República. Consultoria-Geral da República.

*

PARECER

Por ocasião do exame, pelo Congresso Nacional, do projeto que deu origem à Lei nº 4.531, de 8 de dezembro de 1964, foi apresentada emenda, ora corporificada no art. 3º e parágrafo único, do seguinte teor:

"Art. 3º Quando o total mensal de vencimentos e vantagens, ou proventos, a que por fôrça da Lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, fizeram jus os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Serviço Jurídico da União, fôr interior ao total de vencimentos e vantagens, ou proventos, que vinham recebendo, terão direito a um complemento igual ao valor da diferença encontrada.

Parágrafo único. O complemento de que trata êste artigo decrescerá progressivamente até a sua completa extinção, em face dos futuros reajustamentos, promoções e acessos".

2. Tal preceito mereceu o veto presidencial, não acolhido pelo Congresso Nacional, que houve por bem recusá-lo, nos têrmos do dispositivo constitucional.

3. Para a perfeita exegese da disposição citada, o Ministro Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil da Presidência, de ordem do Senhor Presidente da República, expediu circular a todos os órgãos da administração pública federal, inclusive autárquicos, proibindo quaisquer pagamento, até que a Consultoria-Geral definisse os critérios uniformes a serem fixados (*Diário Oficial* de 16 de julho de 1965).

4. A matéria foi, prèviamente, apreciada pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Doutor José Cavalcanti Neves, que emitiu parecer do teor seguinte:

"O pagamento de vencimentos e vantagens aos membros da Magistratura, do Ministério Público e do Serviço Jurídico da União, antes da Lei nº 4.439-64, obedecia aos mais diversos critérios de cálculo, variando de Tribunal, para Tribunal de Ministério para Ministério, de autarquia para autarquia.

Basta dizer que os juizes dos diversos Tribunais Federais, excetos os do Tribunal Federal de Recursos, percebiam maiores vantagens que os do Supremo Tribunal Federal. E os Procuradores de grande número de autarquias, equiparados, em vencimentos e vantagens, aos Procuradores da República, recebiam estipêndios mais elevados que êstes.

A situação assumiu aspectos de suma gravidade, no âmbito da Administração, dando margem a que o então Presidente da República nomeasse uma comissão, integrada pelo Procurador-Geral da república, Consultor-Geral da República e Procurador-Geral da Fazenda Nacional, com o objetivo de examinar os critérios adotados e sugerir a adoção de medidas de ordem geral para obviar as irregularidades e disparidades por ventura verificadas (Decreto número 53.662, de 4 de março de 1964).

O ato que instituiu a Comissão foi mantido pelo atual Govêrno, vindo ela então a iniciar os seus trabalhos e, após várias reuniões e debates, apresentar parecer sôbre a matéria.

Cabe salientar que o Parecer da Comissão não negou aos integrantes do Ministério Público e do Serviço Jurídico da União quaisquer das vantagens previstas nas leis ns. 3.414-58, 3.531 de 1958, 3.780-60, 3.826,60, 4.019-61, 4.069-62 e 4.242-63.

A Comissão sustentou que a vantagem criada pelo artigo 5º da Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963, devia ser paga a título de simples abono, sem incorporar-se aos vencimentos para efeito de incidência de cálculo de outras vantagens, inclusive as chamadas "diárias de Brasília".

Assim opinando, a Comissão cingiu-se aos têrmos inequívocos da lei que estabelecia:

"O abono de que trata êste artigo será calculado sôbre os respectivos vencimentos, já incorporados os abonos anteriores" (§ 2º do art. 5º).

E adotou entendimento pacífico da Consultoria-Geral da República, no sentido de que o *abono* — figura jurídica distinta de *vencimento* — a êste não se incorpora, salvo expressa determinação da lei (Francisco de Campos — Pareceres, vol II, pág. 3; Cáio Mário da Silva Pereira — *Diário Oficial* de 10-8-61; Antonio Balbino — *Diário Oficial* de 13-12-61; Gilvan de Queiroz — *Revista de Direito Administrativo*, vol. 70, pág. 366; e Waldir Pires, *Diário Oficial* de 25-2-64.

Sòmente nesse aspecto é que o parecer da Comissão divergiu dos critérios de cálculo adotados no Ministério da Justiça, que elaborava as fôlhas de pagamento dos membros do Ministério Público com a incorporação do citado abono aos vencimentos, fazendo incidir sôbre êles tôdas as demais vantagens.

Insurgiu-se, ainda, a Comissão contra a orientação seguida pelos Tribunais Regionais do Trabaho, Procuradorias do Trabalho e Procuradores de algumas autarquias, no sentido de incorporar aos vencimentos os acréscimos por tempo de serviço (art. 12 da Lei 3.414-58), para o fim de incidência de novos acréscimos, o que conduzia a resultados absurdos, como demonstrado no quadro comparativo anexo.

As conclusões a que chegou a referida Comissão foram aprovadas pelo Execelentíssimo Senhor Presidente da República, sendo publicado no *Diário Oficial* de 17 de agôsto de 1964.

2. Além daquele parecer, a Comissão apresentou relatório ao Presidente da República acompanhado de anteprojeto de lei dispondo sôbre vencimentos e vantagens dos membros da Magistratura, do Ministério Público e do Serviço Jurídico da União.

O anteprojeto, com modificações introduzidas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), foi encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo ao Congresso Nacional, através de Mensagem nº 303, de 24 de agôsto de 1964 (Projeto nº 2.224-C-64, na Câmara dos Deputados e nº 177-64, no Senado Federal).

Daí resultou a Lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, publicada no *Diário Oficial* de 30 de outubro de 1964.

Dado os têrmos claros e inequívocos da última lei, era de supor que estivessem eliminados os fatôres que contribuiam para os desvio e distorções que a legislação anterior permitia.

A verdade, porém, é que logo após a sua publicação os interessados pretenderam reviver, em parte, o sistema anterior, pleiteando a percepção de vantagens com base em dispositivos caducos e peremptos, por-

quanto expressamente revogados pelo nôvo diploma legal.

Foi, então, expedida a Circular nº 27, de 14 de dezembro de 1964, do Ministro Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil da Presidência da República, traçando normas para o fiel cumprimento da Lei 4.439-64, (*Diário Oficial* de 15 e 18 de dezembro de 1964).

3. Diga-se de passagem, que uma e outra, lei e circular, não vêm sendo observadas em todos os órgãos da Administração direta e autárquica, sendo de destacar os seguintes casos:

a) pagamento aos magistrados e membros do Ministério Público do antigo Distrito Federal, atualmente servindo no Estado da Guanabara, de vencimentos e vantagens, sem qualquer desconto das parcelas pagas pelo Estado da Guanabara, com evidente desrespeito ao disposto no artigo 8º da Lei nº 4.439-64 e no item 4 da circular (cf. processo nº 86.645-65, do M.F.).

b) pagamento aos membros do Superior Tribunal Militar, do Superior Tribunal do Trabalho, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público da Justiça Militar de gratificação por tempo de serviço em bases percentuais fixadas no artigo 12 da Lei 3.414, de 1958, nada obstando êste dispositivo legal ter sido revogado, expressamente, pelo parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 4.439-64, e ser a matéria objeto de recomendação do item 3 da Circular (cf. processo nº 193.589-65, do M.F.).

c) suspensão, em alguns órgãos, do descontos nas fôlhas de pagamento, de importâncias correspondentes a vantagens ilegalmente recebidas, apesar da recomendação contida no item 7 da mesma Circular.

4., No Legislativo, por ocasião da votação do Projeto que deu origem à Lei 4.439-64, a proposta do Executivo foi alterada em várias partes, implicando em majoração de vencimentos para algumas categorias funcionais, e conseqüente aumento de despesas, em flagrante contrariedade ao artigo 5º do Ato Institucional.

O projeto foi vetado em parte e o veto mantido pelo Congresso Nacional.

Através da Mensagem nº 605, de 30 de outubro de 1964, outro projeto de lei foi enviado ao Congresso pelo Poder Executivo, estatuindo sôbre níveis de vencimentos dos membros do Ministério Público e do Serviço Jurídico da União nos pontos em que o veto incidira. (Projeto nº ..... 2.426-B-64, na Câmara dos Deputados, e 313-64, no Senado Federal).

Converteu-se o mencionado projeto na Lei nº 4.531, de 8 de dezembro de 1964, acrescentado no Legislativo, ao texto originário da Presidência da República, emenda corporificada no artigo 3º, parágrafo único, ora vigentes, que assim se expressam:

"Art. 3º Quando o total mensal de vencimentos e vantagens, ou proventos, a que por fôrça da Lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, fizeram jus os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Serviço Jurídico da União, fôr inferior ao total de vencimentos e vantagens, ou proventos, que vinham recebendo, terão direito a um complemento igual ao valor da diferença encontrada.

Parágrafo único. O complemento de que trata êste artigo decrescerá progressivamente até a sua completa extinção, em face dos futuros reajustamentos promoções e acessos.

As disposições acima transcritas foram vetadas pelo Presidente da República, sendo o veto rejeitado pelo Congresso Nacional (*Diário Oficial* de 9-7-65).

O Senhor Ministro Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil da Presidência da República, em 15-7-65, de ordem do Chefe do Poder Executivo, expediu Circular a todos os órgãos da administração direta e autárquica proibindo quaisquer pagamentos, com base no questionado dispositivo, até que a Cosultoria-Geral da República se pronuncie sôbre a matéria, definindo os critérios uniformes a serem adotados (*Diário Oficial* de 16-7-65).

Ainda a mesma autoridade solicita ao Ministério da Fazenda urgente exposição de motivos referente ao assunto, razão por que o Senhor Ministro submeteu o processo ao exame desta Procuradoria-Geral.

5. Nenhuma dúvida pode subsistir quanto ao sentido do questionado preceito legal, Estabelecendo relações e proporções entre valores perfeitamente definidos, o texto legal se expressa com um delineamento geométrico e em clareza tal que dispensaria maior esfôrço interpretativo.

Entretanto os precedentes enumerados no presente parecer, relativamente a irregularidades e distorções amplas no tocante à validade de cálculos e exatidão de montante de vencimentos e vantagens ao crivo das normas legais pertinentes, sugerem considerações sôbre certo e determinado ponto.

É evidente que o artigo 3º da Lei .... 4.531, de 8 de dezembro de 1964, quando se refere a "vencimentos, vantagens ou proventos que vinham recebendo teve em vista. lògicamente, os vencimentos, vantagens ou proventos que os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Serviço Jurídico da União, vinham *legalmente* percebendo, antes da vigência da Lei nº 4.439-64.

Não tem sentido algum o entendimento que seja diverso.

A lei não teve em mira convalidar situações irregulares, nem consolidar ilegalidades dando-lhes como ponto de referência para as medidas salariais que instituiu.

Vencimento de direito, com título legal, não vencimentos *de fato,* que vencimentos não são na parte em que indevidamente pagos; vencimento em conformidade legal é o que é pressuposto pelo artigo sob exame.

Em nenhum caso, aliás, o recebimento de vencimentos ao arrepio da prescrição legal produziria efeitos jurídicos, que tais não resultam do ilegal e do nulo.

E nessa mesma ordem de considerações há de se colocar o problema do direito adquirido, fundamento invocado pela justificativa da emenda que vem a ser o presente artigo.

Pois é pacífico que não se constitui direito adquirido senão ao amparo da lei, do ordenamento jurídico.

A mencionada justificativa também cita como regra idêntica a consagrada no artigo 33 da Lei nº 4.345, de 26-6-64 que dispõe sôbre o aumento do funcionalismo em geral e onde se prevê os casos de "vencimentos e vantagens que vinham percebendo por fôrça de lei ou decisão judicial transitada em julgado".

No texto em foco, embora não expresso como neste, a intenção e o efeito são os mesmos, sendo aberrante a interpretação que daí se afaste para admitir postulados que não sejam os da legalidade.

6. Em face do exposto, entendo que o conveniente será a expedição de outra Circular da Casa Civil da Presidência da República, esclarecendo aos Ministérios e órgãos subordinados e autárquicos que na aplicação do artigo 3º da Lei 4,531, de 8 de dezembro de 1964, será levado em conta o total de vencimentos e vantagens ou proventos legalmente percebidos antes da Lei 4.439-64, como tais considerados os que forem calculados com base nos critérios indicados no citado parecer aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República (*Diário Oficial* de 17-8-65), observado, em qualquer hipótese, o limite de vencimentos e vantagens fixados no artigo 12 e parágrafos da Lei 4.439-64".

5. Não tenho dúvida em concordar com as jurídicas ponderações do Procurador-Geral da Fazenda Nacional no que tange à exata conceituação das expressões "*vencimentos e vantagens, ou proventos, que vinham recebendo*". Tais expressões têm sentido próprio e representam, de fato, *vencimentos e vantagens ou proventos legalmente percebidos* e, jamais, quaisquer outros auferidos ao arrepio da legislação vigente, ou em consonância com interpretações inexatas, adotadas por alguns órgãos da administração, centralizada ou descentralizada.

6. As quantias pagas irregularmente, sem preceito legal autorizativo, consideram-se pagamentos ilegais. Decorrem de atos nulos, os quais não geram efeitos jurídicos.

7. Conclui, assim em consonância com o parecer do Dr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, que para os efeitos do art. 3º e parágrafo único, da Lei nº 4.531, de

1964, as expressões — *vencimentos, vantagens* e *proventos* — devem ser entendidas exclusivamente como as decorrentes de autorização legal, conforme os critérios fixados pela Comissão instituída pelo Decreto 54.652, de 1964(Parecer publicado no *Diário Oficial* de 17 de agôsto de 1964, páginas 7.293 e 7.297, e Circular nº 27, de 14 de dezembro de 1964, do Ministro Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil, *in Diário Oficial* de 15 de dezembro de 1964, página 11.455).

8. Quanto às irreguaridades denunciadas pelo Doutor Procurador-Geral da Fazenda Nacional, no que tange ao não cumprimento da mencionada Circular número 27, a que se reportam os processos anexos, serão êles objeto de estudo pormenorizado, em cada caso concreto, inclusive com a apuração de responsabilidade funcional, se houver.

É o meu parecer.

Sub censura

Brasília, 6 de setembro de 1965. — *Adroaldo Mesquita da Costa,* Consultor-Geral da República.