— As decisões administrativas do Poder Judiciário não obrigam o Poder Executivo a aplicá-las por extensão ou analogia ao seu funcionalismo.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 1.933-66

Presidência da República. Consultoria-Geral da República — E. M. nº 318-H, de 31 de março de 1966. — "Aprovo. Em 12 de maio de 1966." — (Enc. ao G.T.B., em 16-5-66.)

PARECER

1

A Emenda Constitucional nº 3, de 8 de junho de 1961, assim dispõe:

Art. 6º Os vencimentos, subsídios, diárias e ajudas de custo concedidos, a qualquer título, em razão da transferência da Capital da União, para o Planalto Central do País, serão os aprovados pelo Poder Legislativo, na sessão legislativa em que esta emenda fôr aceita.

2. A Lei nº 4.019, de 20 de dezembro do mesmo ano que a complementou, regulamentou a vantagem "Diária de Brasília", designando-lhe os beneficiários; fixando-lhe o *quantum;* a forma de absorção nos aumentos ou reajustamentos futuros; os vencimentos para efeito de cálculo dos membros do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público e Serviço Jurídico da União; e, finalmente, enumerando as hipóteses de suspensão de seus pagamentos e os casos em que os mesmos não eram devidos.

3. O critério de cálculo aí prescrito encontra-se nos artigos 1º e 2º, assim redigidos:

"Art. 1º Aos membros do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos, do Tribunal de Contas da União, ao Procurador, aos Auditores e aos Procuradores Adjuntos do Tribunal de Contas da União é atribuída, pelo efetivo exercício em Brasília, uma diária correspondente a até 1/20 de seus vencimentos.

Art. 2º Aos funcionários públicos federais e autárquicos, pelo efetivo exercício em Brasília, é concedida uma diária na base de até 1/30 dos respectivos vencimentos.

Parágrafo único. O Consultor-Geral da República, o Procurador-Geral da República, o 1º Subprocurador da República, os Procuradores da República lotados em Brasília, bem como os Consultores Jurídicos e os demais membros do Serviço Jurídico da União que exerçam na atual Capital da República, em caráter permanente, as funções de seu cargo, também perceberão uma diária na base de até 1/30 de seus vencimentos.

Vale dizer, até 1/20 de vencimentos, para as pessoas enumeradas no art. 1º e até 1/30, para as enumeradas no art. 2º e seu parágrafo único."

4. Os vencimentos dos membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Serviço Jurídico da União que servem de base ao cálculo da "Diária de Brasília", são os vencimentos pròpriamente ditos, mais os abonos, excluídas as gratificações ou acréscimos, como se vê do disposto no art. 6º transcrito a seguir:

"Para efeito de cálculo das diárias a que se referem os artigos 1º e 2º, os vencimentos são fixados pela Lei nº 3 414, de 20 de junho de 1958, acrescidos dos abonos de que tratam o artigo 2º letra *n*, da Lei nº 3 531, de 1959, e art. 93 da Lei nº 3 780, de 12-7-60, e os artigos 6º e 7º da Lei nº 3 826, de 23 de novembro de 1960, excluídas as gratificações ou acréscimos.

5. As leis posteriores de aumento ou reajustamento de vencimentos, a saber, a de nº 4 069, de 11 de junho de 1962, e a de nº 4 242, de 17 de julho de 1963, nada disseram sôbre o critério de cálculo de "Diária de Brasília" o qual, conseqüentemente, permaneceu o mesmo. Elas, porém, alteraram o valor das vantagens por isso que os cálculos foram realizados à base dos vencimentos majorados por essas leis.

6. Para se pôr têrmo às mais variadas interpretações que se estavam dando às diferentes leis relativas a vencimentos e vantagens do funcionalismo, cometeu, o Decreto nº 53 662, de 4 de março de 1964 a uma Comissão constituída do Procurador-Geral da República, do Consultor-Geral da República e do Procurador-Geral da Fazenda, a tarefa de examinar as várias controvérsias então ainda subsistentes a respeito de vencimentos e vantagens atribuídas, pela legislação em vigor, aos magistrados, membros do Ministério Público e do Serviço Jurídico da União e das Autarquias.

7. No trabalho por esta apresentado, lê-se o seguinte:

"A Comissão teve oportunidade de estudar todo o complexo de normas legais concernentes à espécie, bem como as situa-

ções concretas — por sinal, as mais dispares — resultantes de interpretações administrativas ou judiciais, e pode concluir pela inadiável necessidade de remediar êsse mal — que se delineia, em côres muito fortes, no campo administrativo — mediante a providência que, no momento, lhe pareceu a única adequada, isto é, através de uma nova disciplina legislativa.

A Lei nº 3 414, de 20 de junho de 1958, foi o diploma que por último tratou, principal e especificamente, dos vencimentos e vantagens devidos aos juízes, membros do Ministério Público e do Serviço Jurídico da União. Posteriormente, entre as leis, relativas ao funcionalismo público civil em geral, foram incluídos, incidentemente, dispositivos beneficiando tais servidores: — Lei nº 3 531, de 19 de janeiro de 1959, art. 2º, alínea *n*, Lei nº 3 780, de 12 de julho de 1960, art. 93; Lei nº 3 826, de 23 de novembro de 1960, arts. 6º, 7º e 9º; Lei nº 4 019, de 20 de dezembro de 1961, arts. 1º e 4º; Lei número 4 069, de 11 de junho de 1962, arts. 6º, parágrafo único, 14 e 18, e Lei nº 4 242, de 17 de julho de 1963.

A pletora dêsses esparsos dispositivos, aliada à obscuridade de alguns dêles, constituiu-se, na prática, a fonte geratriz de inúmeras questões interpretativas, algumas ainda em aberto, por não haverem logrado aplicação uniforme, e outras que só foram solucionadas através de decisões judiciais. Diante dêsse caos legislativo, nada mais natural que isso acontecesse. Os Tribunais e os Órgãos pagadores dos diversos Ministérios e Autàrquias, no âmbito de suas atribuições específicas, dissentem entre si, e fundamentalmente, na exegese dos textos legais, adotando os mais diversificados critérios na fixação dos estipêndios dêsses funcionários, situação que possibilitou a implantação de uma condenável desigualdade de tratamento, agravada, é forçoso reconhecer, por certas interpretações sibilinas e verdadeiramente absurdas.

Basta dizer que os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, do Tribunal de Contas da União, do Superior Tribunal Militar e do Superior Tribunal de Trabalho têm vencimentos e vantagens diferentes, com valôres diversos de órgão para órgão, quando, nos têrmos das leis em que se baseiam tais remunerações deveriam ser idênticas. Todos, porém, — exceto os do Tribunal de Recursos — possuem de comum o fato de, nessa desigualdade, perceberem sempre maiores vantagens que os Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Igualmente, os Juízes dos Tribunais Regionais do Trabalho e os Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal recebem estipêndios superiores aos dos Ministros da Côrte Suprema.

Outro exemplo de resultado contrário à lei, ainda que a pretexto dela: Os Procuradores de grande número de Autarquias — equiparados, que são, em vencimentos e vantagens, aos Procuradores da República (Lei nº 2 123, de 1º de dezembro de 1953) — auferem, entretanto, muito mais do que êstes.

Tal disparidade de critério, utilizado para cálculo de vencimentos e vantagens atribuídos aos magistrados, aos membros do Ministério Público e aos integrantes do Serviço Jurídico da União, e das Autarquias, é ainda responsável pelo grave desprestígio dos órgãos de que emanam ou a que se relacionam. Aos que não são afeitos ao bizantismo da exegese dêsses preceitos específicos, tal situação sempre lhes parecerá, na análise perfunctória, como decorrente de atos de favoritismo dos órgãos de consulta jurídica ou dos tribunais, em favor de seus integrantes ou, como se afirma, em causa própria, quando, na realidade, são os próprios textos, por obscuros, que ensejam tais decisões.

8. Visando a dar-se clareza à matéria e corrigirem-se distorções que se estavam a praticar, o art. 4º da Lei 4 439, de 27 de outubro de 1964, foi assim redigido:

"As diárias previstas na Lei nº 4 019, de 20 de dezembro de 1961, pelo efetivo exercício em Brasília, Distrito Federal, serão calculadas sôbre os vencimentos anteriores a esta lei, deduzidas as parcelas absorvidas.

E para que não pairassem dúvidas sôbre o que se deveria entender por vencimentos

anteriores a esta, explicitou-o no § 1º, nos seguintes têrmos:

"Consideram-se vencimentos para os efeitos dêste artigo os fixados pela Lei nº 3 414, de 20 de junho de 1958, acrescidos exclusivamente dos abonos, reajustes e aumentos de que tratam as Leis ns. 3 531, de 19 de janeiro de 1959 (art. 2º, alínea *n*), 3 826, de 23 de novembro de 1960 (artigos 6º ou 7º e 9º), e 4 069, de 11 de junho de 1962 (arts. 6º, § 1º e 14)."

9. Conseqüentemente, êsse artigo 4º, § 1º, acima transcrito, congelou as diárias de Brasília; vale dizer, manteve o que a lei anterior dispunha sôbre diárias de Brasília.

10. A Lei anterior de nº 4 345, de 26 de junho do mesmo ano de 1964, já havia também, por sua vez, determinado êsse congelamento, no art. 13.

11. A nova lei de aumento de vencimentos, de número 4 863, de 29 de novembro de 1965, nada disse sôbre "Diária de Brasília". Conseqüentemente, ela não modificou o critério da lei anterior de nº 4 439, que visou a corrigir a disparidade de critérios aferitivos dessas diárias e, por isso, mencionou expressamente as leis que haviam concedido vencimentos e abonos as quais deveriam ser consideradas. Por conseguinte, a última lei que dispôs sôbre diárias de Brasília, foi a de número 4 439, de 27 de outubro de 1964, que as congelou *nos têrmos nela mencionados e acima transcritos*.

12. Logo, a diária de Brasília, na vigência da Lei nº 4 863, de 29 de novembro de 1965, há de permanecer no que era, no seu mesmo *quantum*, sem nenhuma aumento muito embora tenha havido aumento de vencimentos.

13. Essa diária foi criada não com existência permanente, senão transitória, como incentivo para atrair a vinda do funcionalismo da velha para a nova capital.

Por isso determinou o artigo 4º da Lei nº 4 019, de 20 de dezembro de 1961, que essa diária fôsse sendo gradual e obrigatòriamente absorvida, na razão de 30% dos aumentos ou reajustamentos dos vencimentos, então vigorantes, dos beneficiados pela mesma lei.

14. Mas essa diária só deveria ser paga ao funcionário que permanecesse em Brasília. Desde que fôsse servir em qualquer outro lugar que não Brasília, automàticamente perderia a diária desta, a qual, como é expresso o art. 6º da Emenda Constitucional nº 3, de 8 de junho de 1961, não se incorporará aos proventos da inatividade.

15. Apesar da clareza dêsse texto legal, funcionários houve, se é que, ainda, não os há, que se encontravam servindo nos mais diferentes lugares do território nacional e, não obstante isso, continuaram, se é que não continuam, ainda a receber a diária de Brasília, como se em Brasília estivessem a servir.

II

16. O Egrégio Supremo Tribunal Federal, em Sessão Administrativa de 2 de dezembro do ano findo, publicada no *Diário da Justiça* de 8 de dezembro de 1965, a que estiveram presentes quatorze dos dezesseis Ministros que o integram, resolveu, contra os votos dos Senhores Ministros Oswaldo Trigueiro, Hermes Lima e Luís Gallotti, aplicar o critério da lei imediatamente anterior, estabelecido no art. 4º da Lei 4 439, de 27 de outubro de 1964, para fixar-se o cálculo da diária pelo efetivo exercício em Brasília, deduzidas as parcelas de 30% já absorvidas e, bem assim, a absorção decorrente da nova lei de aumento de vencimentos (Lei nº 4 863, de 29 de novembro de 1965).

17. A 18 de janeiro de 1966, o Dirigente do Grupo de Trabalho de Brasília, General Álvaro de La Rocque Couto, consultou o Dr. Luiz Vianna Filho, DD. Ministro Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil da Presidência da República, se o critério adotado nessa Resolução do Egrégio Supremo Tribunal Federal deveria prevalecer no tocante aos funcionários do Poder Executivo submetidos à mesma Lei 4 439-64 e aos funcionários civis e militares submetidos às Leis ns. 4 345,

art. 13, e 4 328, art. 192, parágrafo único, do mesmo ano.

18. O Dr. Procurador-Geral do Distrito Federal, por sua vez, pelo Ofício 65, de 14 de fevereiro último, solicitou ao Diretor Executivo do Grupo de Trabalho de Brasília, a entrega ao Chefe da Secretaria Administrativa do Ministério Público do Distrito Federal, da importância destinada ao pagamento das Diárias de Brasília, referentes ao mês de janeiro de 1966, aos membros do Ministério Público do Distrito Federal, calculada de acôrdo com a decisão do Egrégio Supremo Tribunal Federal em sua Sessão Administrativa de 24 de novembro de 1965, publicada no *Diário Oficial* de 26 do mesmo mês e ano.

19. A 8 de março último, o Dirigente do G. T. B. reiterou ao Ministro Dr. Luiz Vianna Filho os têrmos do Ofício de 18 de janeiro e pediu-lhe solução para o Ofício de 14 de fevereiro do Dr. Procurador-Geral do Distrito Federal.

"Não se situando a matéria como prerrogativa do Poder Judiciário — disse êle em seu Ofício — eis que decorre de interpretação de instituto de âmbito extensivo aos servidores dos três Podêres e na impossibilidade quer de autorizar, quer de denegar o pagamento solicitado", sugere o encaminhamento do expediente a esta Consultoria-Geral, pedindo seu pronunciamento sôbre a decisão do Egrégio Supremo Tribunal Federal e o alcance dos seus efeitos sôbre os servidores do Poder Executivo. Esta a razão por que, no dia 23, chegou a esta Consultoria o expediente, com êste despacho de 17 do corrente, do Excelentíssimo Senhor Presidente da República: "para o Consultor-Geral da República opinar".

20. A Resolução do Egrégio Supremo Tribunal Federal, tomada em *Sessão Administrativa*, foi destinada a "dar solução à controvérsia, de modo a orientar a organização da fôlha de pagamento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal" e nela foi tratada sòmente a questão de se saber qual o critério a ser adotado para o cálculo da Diária de Brasília a lhes ser paga.

De conseguinte, nela se não cogitou do critério a ser adotado para o cálculo da diária a ser paga aos funcionários do Poder Executivo submetidos à mesma Lei nº 4 439-64 e aos funcionários civis e militares submetidos à Lei nº 4 345, art. 13, e 4 328, art. 192, parágrafo único.

21. No caso, trata-se de Resolução Administrativa e as decisões administrativas do Egrégio Supremo Tribunal Federal, por mais respeitáveis que sejam, de *per si*, não obrigam o Poder Executivo a aplicá-las por extensão ou analogia ao seu funcionalismo, submetido à Lei 4 439-64, e aos funcionários civis e militares submetidos às Leis ns. 4 345, art. 13, e 4 328, art. 192, parágrafo único.

É o meu parecer.

Brasília, 31 de março de 1966 — *Adroaldo Mesquita da Costa*, Consultor-Geral.