FUNCIONARIO PÚBLICO — VANTAGENS

— Interpretação da Lei n.º 4.345, de 26 de junho de 1964.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. Nº 92.573/64

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E. M. n.º 433-H, de 21 de novembro de 1966. — "Aprovo. Em 25-11-66." (Enc. ao DNER, em 28-11-66.)

PARECER

O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) solicitou, através do Ministério da Viação e Obras Públicas, a audiência da Consultoria-Geral da República, para o fim de dirimir dúvidas suscitadas em tôrno da aplicação do Parecer n.º 310-H, publicado no *Diário Oficial* de 14-3-66.

2. Pelo mencionado parecer, entendeu êste Órgão que a expressão "Lei" inserta no art. 33, da Lei n.º 4.345, de 26 de junho de 1964, não poderia ser confundida com atos emanados de outro Poder que não o Legislativo, vale dizer, o dispositivo se referiu à lei no sentido formal.

3. Em conseqüência, segundo consta do processo, o DNER, a partir da data do Parecer n.º 310-H, de 14-3-66, suspendeu todo e qualquer pagamento em desacôrdo com as normas ali traçadas, isto é, deixou de efetuar pagamentos de vantagens, não previstas em "Lei", e que vinham sendo realizadas para dar cumprimento ao citado art. 33, da Lei n.º 4.345, de 1964.

4. Ocorre, porém, que a Autarquia interessada está em dificuldades a respeito de como proceder em relação aos pagamentos que antecederam àquele pronunciamento, motivo pelo qual indaga o seguinte:

a) os funcionários que perceberam as vantagens até a data do Parecer 310-H, devem restituir a importância auferida?

b) alguns funcionários deixaram de recebê-las, embora em condições de igualdade com os outros. Já, agora, após orientação jurídica sôbre a matéria, pode ser concedido aquêle benefício até a mesma data com fundamento no princípio de isonomia?

5. Em inúmeras oportunidades, tive ensejo de realçar a natureza da manifestação desta Consultoria, em assuntos submetidos a seu exame. Os pareceres dêste Órgão não criam nem restringem direito. Não modificam nem alteram situações jurídicas definidas. Não fixam início ou têrmo do direito. Os pareceres são peças que interpretam a legislação no sentido de bem aplicá-la aos casos em que haja divergência de opinião ou dúvidas sôbre critérios e princípios jurídicos.

6. Na espécie, a rigor, ter-se-ia que considerar como marco para a adoção de medida, a data em que a Lei n.º 4.345/64 entrou em vigência.

7. Entrementes, há que se considerar, por outro lado, que até 14 de março do ano em curso não havia ainda, manifestação sôbre a hipótese, a orientar os diversos órgãos da administração.

8. O DNER alega, em sua exposição, que vinha pagando ditas vantagens calcado em pronunciamentos favoráveis, emitidos por sua Procuradoria, Direção-Geral e Conselho Executivo, que entenderam válido o critério jurídico, segundo o qual os benefícios autorizados por atos administrativos, inclusive decretos, se ajustava perfeitamente ao espírito da regra legislativa em debate.

9. Não seria justo pretender-se a restituição, de vez que os benefícios auferiram vantagens decorrentes de atos da administração sem mácula de ilegalidade. Apenas, teriam que deixar de percebê-las como complementação, prevista no já tantas vêzes aludido artigo 33, por isso que inadequada a formalidade do ato concessório, para os efeitos consignados.

10. A Lei n.º 4.345 (art. 33) não declarou ilegais aquêles benefícios. Apenas exigiu que, para o efeito da complementação, sòmente fôssem considerados os provenientes de mandamento legislativo.

11. Não houve, no particular, a ocorrência da má-fé, caracterizadora da ilegitimidade e que traz como conseqüência a restituição do percebido. Houve, sim, interpretação que a meu ver, não se quadra com a inspiração do preceito. Daí, entretanto, a vislumbrar-se, comportamento tendencioso na interpretação dada ao texto legal, vai muita distância. A opinião em que se baseou o Órgão para aplicar o dispositivo como vinha fazendo, embora dela discorde, como demonstrado no Parecer 310-H, não é motivo para torná-la inválida durante o período em que prevaleceu como jurisprudência, na órbita restrita daquela Repartição.

12. Com respeito aos demais, isto é, àqueles que não perceberam a vantagem durante o período em que prevaleceu a interpretação dos órgãos mencionados no parágrafo 8, dêste parecer, entendo mereçam receber idêntico tratamento por parte da Autarquia, baseado, mesmo, no princípio de isonomia.

13. Seria absurdo reconhecer legitimidade no ato para impedir a restituição e não reconhecê-la para que se aplique aos servidores que não foram beneficiados à época própria, por fatos alheios à vontade dos mesmos. A igualdade de todos ante determinada medida administrativa, desde que, para tanto, preencham os requisitos exigidos, impõe-se para o fim de receberem idêntico tratamento.

14. A orientação dada neste parecer não significa convalidar situações ou reviver medidas adotadas em sentido contrário. A tese que ora se defende prospera pela particularidade do caso, visto que os servidores do DNER vinham percebendo as vantagens em decorrência de interpretação de setores credenciados daquela Repartição, e durante período em que, ainda não havia pronunciado de órgão competente, para firmar jurisprudência na espécie, isto é, nem do Departamento Administrativo do Serviço Público, nem da Consultoria-Geral da República.

15. Só a 14 de março do corrente ano, foi feito o primeiro pronunciamento sôbre a hipótese, consoante o Parecer 310-H, já citado. A partir de então teriam de cessar quaisquer medidas em desocôrdo com os seus têrmos, o que foi observado pelo DNER, segundo consta.

16. Desta forma, parece-me inexistirem razões que justifiquem alteração do Parecer n.º 310-H. O cumprimento de seus efeitos deve constituir norma para os órgãos da Administração pública federal, direta ou indireta, conforme determina o § 2.º do art. 22 do Decreto n.º 58.698, de 22 de junho de 1966.

17. No presente caso, porém, devem prevalecer os têrmos insertos nos parágrafos 9 e 13, tendo em vista as razões de direito aqui invocadas.

Sub censura.

Brasília, 21 de novembro de 1966. — *Adroaldo Mesquita da Costa,* Consultor-Geral da República.