PARECERES

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — GRATIFICAÇÃO ADICIONAL — — GRATIFICAÇÃO DE EXERCÍCIO — APOSENTADORIA

— Não há como discriminar, para excluir da base do cálculo da gratificação qüinqüenal, a gratificação de exercício, incorporada como foi aos proventos dos aposentados, como parte integrante dêles.

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

— Idem, do Decreto-lei n.º 673, de 7 de julho de 1969.

— Idem, do Decreto-lei n.º 1.099, de 25 de março de 1970.

PARECER

A chamada "gratificação adicional por tempo de serviço" foi concedida aos funcionários em geral pelos arts. 145, n.º XI, e 146 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União).

Conforme a observação de Antônio Pereira (*Os Direitos e Vantagens dos Funcionários*, 1964, p. 122) "trata-se de gratificação em virtude da decorrência de certo tempo de exercício de cargo do serviço público. Na realidade, é uma melhoria de vencimento ou remuneração". "O benefício", continua o mesmo autor, "é atribuído ao funcionário na atividade e na inatividade. O aposentado recebe-a, da mesma forma" (ob. cit., p. 130).

A aplicação do dispositivo estatutário foi objeto de regulamentações sucessivas (Dec. n.º 31.922, de 15/12/52; Dec. n.º 33.704, de 31/8/53; Decreto número 35.690, de 18/6/54; Decreto n.º 36.953, de 25/2/55).

A. A. Contreiras de Carvalho, em seu *Estatuto dos Funcionários Públicos Interpretado*, 1957, v. I, às p. 411 e seguintes, faz um histórico dessa modalidade de gratificação.

Sôbre a extensão da vantagem aos aposentados dispôs o Decreto n.º 31.922, de 1952, e a jurisprudência também a homologou (PESSOA SOBRINHO, Eduardo Pinto. *Manual dos Servidores do Estado*, 9. ed., 1960, 2.º volume, p. 724 e seguintes).

Em obra recente, J. E. Abreu de Oliveira (*Aposentadoria no Serviço Público*. 1970, p. 218 e seguintes) trata exaustivamente da concessão da gratificação em causa e a evolução legislativa e jurisprudencial sôbre a matéria.

II. A Lei n.º 4.345, de 26 de junho de 1964, que instituiu novos valôres

de vencimentos para os servidores civis do poder executivo, no art. 10 e seus cinco parágrafos, dispôs que a gratificação adicional a que se referia o art. 146 do Estatuto dos Funcionários seria concedida por qüinqüênio de efetivo exercício e calculada sôbre o vencimento do cargo efetivo nela estabelecido, "bem como sôbre o valor do vencimento que *tenha ou venha a ter o funcionário* beneficiado pelo que estabelece a Lei n.º 1.741, de 22 de novembro de 1952, ou pelo que dispõe o art. 7.º da Lei n.º 2.188, de 3 de março de 1954".

III. Determinou-se que o cálculo da gratificação se fizesse sôbre o vencimento do cargo efetivo, então pago ao funcionário, ou sôbre o valor do vencimento futuro, estabelecendo, assim, uma base móvel, no curso do tempo, a fim de que a concessão pudesse ser ajustada e aumentada, em seu montante, à medida que os padrões ou símbolos de remuneração fôssem majorados.

Êste propósito ficou ainda mais explícito através do Decreto-lei n.º 673, de 7 de julho de 1969, que dispôs sôbre a situação do pessoal atingido por revisões de enquadramento ou de quadros, efetivadas por fôrça de disposições legais e regulamentares.

De fato, no art. 1.º, § 1.º, dêste diploma legal ficou estabelecido que:

"As gratificações e vantagens legais calculadas em bases percentuais sôbre vencimentos serão reajustadas automàticamente, *considerando-se o nôvo vencimento ou provento decorrente da revisão*".

As gratificações continuaram a ser calculadas sôbre o vencimento, ou provento, com reajustamentos automáticos, tomando-se por base os valôres decorrentes das respectivas revisões.

A Lei n.º 4.345, de 1964, não sofreu modificação substancial com o advento do Decreto-lei n.º 673, de 1969; a segunda tornou mais explícita a regra da primeira, abrangendo também os proventos revistos, como base do cálculo da gratificação que passou a ser feita automàticamente.

Em caso de conflito, que em tese não existe, entre os dois textos, a prevalência será do mais recente, segundo a regra de que a lei posterior revoga a anterior, havendo incompatibilidade; no caso, porém, a lei nova estabelece disposições gerais e especiais a par das já existentes, permanecendo ambas simultâneamente em vigor (artigo 2.º, §§ 1.º e 2.º, da Lei de Introdução ao Código Civil — Decreto-lei n.º 4.657, de 4/9/42). Sôbre a matéria já tive oportunidade de opinar (*Pareceres do Consultor-Geral da República*. Janeiro-agôsto de 1952, v. II, p. 51/57 e *D.O.* de 2/2/52, p. 2.669).

IV. O Decreto-lei n.º 1.024, de 21 de outubro de 1969, que dispôs sôbre a retribuição dos servidores do Ministério da Fazenda, cancelou a percepção por parte do servidor público federal de quotas-partes de multas e outras vantagens, extinguiu expressamente o regime de remuneração previsto no artigo 120 do Estatuto dos Funcionários e transformou as séries de classes de agentes fiscais do impôsto aduaneiro, do impôsto de renda e de rendas internas na de agentes fiscais dos tributos federais, de acôrdo com tabelas anexas.

Aboliu-se um regime de remuneração e instituiu-se outro, de acôrdo com a nova seriação dos cargos agrupados. Não foi sòmente a nomenclatura que se modificou, mas também a forma de remuneração, de modo substancial.

Uma gratificação de exercício ficou assegurada aos funcionários nas tabelas anexas ao Decreto-lei n.º 1.024, de 1969. A adjudicação das vantagens previstas no mesmo diploma legal, conforme expressa autorização contida no seu art. 7.º, foi objeto de instruções do Sr. Ministro da Fazenda (Portaria n.º 423/69) que contemplou também os aposentados.

Esta extensão aos inativos foi repudiada pelo Tribunal de Contas da União que impugnou, por ilegal, a concessão

no caso do registro de melhoria de proventos de aposentadoria de Flora Cesar Lima, agente fiscal do impôsto de renda, concedida, inicialmente, em 1963.

Decidiu-se que o Decreto-lei n.º 1.024, de 1969, não contemplava os inativos, com a gratificação de exercício, tendo havido exorbitância da deliberação ministerial a êles favorável (*Diário Oficial*. 24/2/70, Seção I, Parte I, p. 1.389).

V. Mas a decisão ministerial teve ratificação imediata do legislador através do Decreto-lei n.º 1.099, de 25 de março de 1970, cujos efeitos (art. 3.º) *retroagiram, expressamente* a 30 de outubro de 1969, data da vigência do Decreto-lei n.º 1.024, de 1969.

A gratificação de exercício prevista nas tabelas anexas ao Decreto-lei número 1.024, de 1969, em relação aos cargos nelas relacionados, foi mandada computar *no cálculo de proventos de aposentadorias e disponibilidades*, assim como de funcionários licenciados (art. 1.º).

Os que passaram à inatividade antes da vigência do Decreto-lei n.º 1.024, de 1969, tiveram assegurada também uma reclassificação de conformidade com as tabelas a êle anexadas, para receberem os benefícios do Decreto-lei n.º 1.099, de 1970 (art. 2.º) e tudo isto com efeito a partir de 30 de outubro de 1969, quando teve vigência o Decreto-lei n.º 1.024, de 1969 (art. 3.º).

A conceituação da gratificação de exercício dada pelo Tribunal de Contas, no caso referido, para excluir de sua concessão, os inativos, como dispusera a Portaria Ministerial, ficou completamente superada.

O legislador expressamente mandou computar dita gratificação em favor dos *inativos e licenciados* e com efeito retroperante. E o fêz com base no art. 55, item III, *in fine*, da Constituição (Emenda n.º 1). Não há, pois, como invocar-se ainda a decisão do Tribunal de Contas, cuja fundamentação foi repudiada por lei, de caráter interpretativo e complementar de outra anterior, sôbre a matéria, e cujos efeitos, por disposição expressa, retroagiram em favor dos que passaram à inatividade anteriormente à vigência do primeiro texto, conforme dispôs o segundo.

VI. Em face do disposto nos Decretos-leis n.ºs 1.024, de 1969, e 1.099, de 1970, os funcionários aposentados continuam a gozar das mesmas vantagens que as Leis n.ºs 673, de 1969, e 4.345, de 1964, lhes concederam. Uma e outra se completam e a missão do intérprete é de conciliar os textos, procurando um resultado útil e positivo.

Cabe invocar-se a lição de Carlos Maximiliano (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 3. ed., 1941, p. 161) quando define o processo sistemático de interpretação que consiste "em comparar o dispositivo sujeito a exegese, com outros do mesmo repositório, ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto". E acrescenta:

"Por umas normas se conhece o espírito das outras. Procura-se conciliar as palavras antecedentes com as conseqüentes e do exame das regras em conjunto deduzir o sentido de cada uma".

O resultado prático deve também preocupar o intérprete, principalmente quando se defronta com a sucessão de textos sôbre a mesma matéria.

Assim aconselha Francisco Ferrara:

"O jurista há de ter sempre diante dos olhos o escopo da lei, quer dizer, o resultado prático que ela se propõe conseguir. A lei é um ordenamento de relações que mira a satisfazer certas necessidades e deve interpretar-se no sentido que melhor responda a esta finalidade, e portanto em tôda a plenitude que assegure tal tutela" (*Interpretação e Aplicação das Leis*, tradução de Manuel A. Domingos de Andrade. 2. ed., 1963, p. 137).

Estas regras de hermenêutica têm pertinência no caso em exame; não só a antiga gratificação por tempo de serviço, também chamada qüinqüenal, como a recente gratificação de exercício serão computadas por fôrça de dispositivos

legais, sucessivos, no cálculo dos proventos dos inativos, feitas as reclassificações que se tornarem necessárias (arts. 1.º e 2.º do Decreto-lei n.º 1.099, de 1970).

VII. A maneira de calcular as gratificações decorre da aplicação dos textos citados. De início, o vencimento do cargo efetivo foi indicado como ponto básico para o cômputo da gratificação qüinqüenal. Mas dos têrmos do art. 10 da Lei n.º 4.345, de 1964, resultou que o valor do vencimento não ficaria estático ou congelado para o efeito da operação aritmética, ou melhor explicando, sempre que houvesse alteração do vencimento, o cálculo da gratificação teria por base o nôvo valor; o percentual deveria incidir sempre sôbre o vencimento atualizado, no curso do tempo.

Esta regra de incidência da gratificação sôbre o vencimento atualizado continua em vigor.

A Lei n.º 673, de 1969, deixou explícito que o reajustamento dos cálculos da gratificação seria não só automático, como levaria em consideração "*o nôvo vencimento ou provento*" tendo em vista as revisões de enquadramentos ou de quadros por fôrça de leis anteriores (art. 1.º).

Reiterou-se a norma de que alterado o *vencimento ou o provento*, o cálculo da gratificação tomaria por base o nôvo valor atribuído ao *vencimento* ou *provento*; continua ela em vigor, porque não conflita com a estabelecida pela Lei anterior, de n.º 4.345, de 1964.

Em caso de dúvida o texto mais recente prevalece sôbre o mais antigo; mas, no caso em exame, nenhum atrito existe, a meu ver.

O Decreto-lei n.º 1.024, de 1969, transformou várias séries de classes de servidores e atribuiu-lhes novas vantagens, de vez que modificou substancialmente o seu antigo regime de remuneração.

Uma dessas vantagens, mencionadas nas tabelas anexas ao referido diploma legal foi a gratificação de exercício, a qual, por fôrça do Decreto-lei n.º 1.099, de 1970, deve ser considerada no cálculo de proventos dos inativos (arts. 1.º, 2.º e 3.º).

A gratificação de exercício passou, nos expressos têrmos do Decreto-lei n.º 1.099, de 1970, a fazer parte integrante dos proventos dos aposentados.

O vocábulo *considerada*, usado pelo legislador (art. 1.º), ao determinar que a gratificação de exercício era devida aos aposentados, significa que ela se incorporou, já que não houve restrição expressa em contrário, aos respectivos proventos. O argumento ainda mais se fortalece quando se verifica que o mesmo texto (art. 2.º) determinou que fôssem feitas as reclassificações dos cargos nos quais se houvessem aposentado os credores da nova gratificação de exercício.

A determinada reclassificação não teria outro objetivo senão o de colocar o aposentado na série compatível ou equivalente ao valor dos seus proventos após a incorporação da vantagem.

Realizada a classificação, a gratificação é absorvida ou se confunde com o provento, como decidiram os Tribunais Superiores a propósito das diárias de Brasília (acórdão do Supremo Tribunal Federal, 1.ª Turma, no recurso extraordinário n.º 69.165, de 9/12/69, *in Revista de Direito Administrativo*, v. 102, p. 147; idem, Tribunal Pleno, no mandado de segurança n.º 18.755, de 2/10/69, *in Revista de Direito Administrativo*, v. 97, p. 97/113; idem, Tribunal Pleno, no recurso de mandado de segurança n.º 16.905, em 10/5/67, *in Revista de Direito Administrativo*, volume 91, p. 120/137).

VIII. Cumprida a determinação de reclassificar os aposentados, após a incorporação da gratificação de exercício, como calcular sôbre o nôvo provento a antiga gratificação de tempo de serviço, ou qüinqüenal?

Evidentemente sôbre a totalidade do nôvo provento, decorrente da incorporação da gratificação de exercício e da

reclassificação, se fôr o caso, como sempre se procedeu tanto na vigência da Lei n.º 4.345, de 1964, como na da Lei n.º 673, de 1969.

Não há como discriminar, para excluir, da base do cálculo da gratificação qüinqüenal, a gratificação de exercício, incorporada como foi aos proventos dos aposentados, como parte integrante dêles.

IX. Ao quesito final da *consulta*, que resume os demais e está assim redigida:

"Deve ou não a gratificação qüinqüenal ser calculada sôbre a totalidade dos proventos dos aposentados e disponíveis e dos funcionários ativos e licenciados?"

Respondo afirmativamente, em face das considerações que expendi, atento aos textos legais vigentes e pertinentes à matéria, sempre acordes em propiciar aos inativos as melhorias decorrentes da atualização de valôres de vencimentos e de proventos e sôbre êstes, renovados, ainda que por fôrça de incorporações de vantagens, fazer incidir o cálculo da gratificação qüinqüenal.

É o que parece. S.M.J.

Rio de Janeiro, 11 de junho de 1971. *Carlos Medeiros Silva*, Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal.