— O reajuste fixado no Decreto n. 172/91 refere-se apenas à recomposição salarial em virtude de desvalorização da moeda.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

Parecer GQ-30

PARECER

Nº GQ-30, de 31 de agosto de 1994. "De acordo, face as informações. Em 6/9/94," (Processo nº 00401000080/93-17 encaminhado ao Ministro-Chefe da Secretaria da Administração Federal.

PROCESSO Nº 004010000/93-17. *Origem*: Advocacia-Geral da União. *Assunto*: Imóveis Funcionais — Reajuste das Prestações e do Saldo Devedor.

Adoto, para os fins e efeitos dos arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o anexo PARECER Nº AGU/PRO-02/94, da lavra do eminente Consultor da União, Doutor MIGUEL PRÓ DE OLIVEIRA FURTADO.

Brasília 31 de agosto de 1994. GERALDO MAGELA DA CRUZ. Advogado-Geral da União.

PARECER Nº AGU/PRO-02/94 (Anexo ao Parecer GQ-30).

PROCESSO. N. 00401000080/93-17.

Assunto: Imóveis Funcionais — Reajuste das Prestações e do Saldo Devedor.

Ementa: As prestações e o saldo devedor decorrentes da venda a prazo de imóveis funcionais efetuada de acordo com o prescrito no Dec. n. 172, de 8.7.1991, só se atualizam por ocasião da recomposição do poder de compra de vencimentos e salários.

PARECER

A Lei n. 8.025, de 12.4.1990, autorizou o Poder Executivo a alienar os denominados imóveis *funcionais* aos legítimos ocupantes a preço de mercado (art. 6º). Ao regulamentá-la, prescreveu o Dec. n. 99.266, de 28.5.1990, para o caso de venda a prazo, correção monetária dos saldos devedores e de cada uma das prestações mensais: o saldo devedor, segundo o BTN — Bônus do Tesouro Nacional (art. 14, V); as prestações mensais, ou pelo BTN, ou de acordo com o reajuste salarial (art. 14, VI).

Pouco mais de um ano após, o Dec. n. 172, de 8.7.1991, em nova redação dada a esses dois incisos, estipulou que, tanto o saldo devedor como as prestações mensais seriam atualizados pelos mesmos índices, acrescentando que as prestações mensais seriam revistas "*no mesmo percentual e na mesma periodicidade dos reajustes, inclusive antecipações, de vencimentos ou salários, da categoria funcional ou profissional do adquirente, a partir do mês subseqüente à sua concessão*" (art. 14, VI).

2. A clareza das disposições legais não permitia dúvida. A questão surgiu quando foram criadas algumas gratificações permanentes, em percentuais díspares para a mesma categoria, através das Leis Delegadas de ns. 12 e 13, respectivamente, de 7 e de 27.8.1992. A Caixa Econômica, a quem a Lei n. 8.025, de 12.4.1990, cometera o encargo de representar a União na celebração e administração dos contratos de venda-e-compra, entendeu que, de acordo com o contrato, havia de atualizar as prestações e os saldos devedores de todos os funcionários alcançados pelas gratificações das leis delegadas. Já a Secretaria da Administração Federal — SAF, dizendo que a gratificação instituída a título de isonomia não constitui reajuste de vencimento ou salário, nega que as leis delegads possam influir no reajuste das prestações ou dos saldos devedores.

É para a solução desse impasse que se pede a intervenção da AGU.

3. Das muitas moedas de conta de que dispunha nossa economia até há pouco mais de sessenta dias, optou o Governo, ao modificar o índice instituído pelo Dec. n. 99.266, de 28.5.1990, pelo que poderia ser tido como o menos indicado — o reajuste dos vencimentos do funcionalismo. Isso porque salta aos olhos que transformar índice de reajuste "*salarial*" em índice de correção monetária implica certa distorção. Como quer que seja, havia razões de sobra para que assim agisse. E tal foi feito.

4. O cerne da questão, portanto, está em apreender o significado do termo *reajuste* utilizado pelo decreto regulamentador.

É patente que a Caixa Econômica viu o termo em seu significado mais amplo: *ajustar de novo*. Já a SAF, buscando um enfoque mais jurídico, distingue o *reajuste do aumento*. *Reajuste*, para a Secretaria da Administração Federal, é apenas o que decorre da recomposição dos vencimentos (salários etc.) em decorrência da desvalorização da moeda. Já o *aumento*, representa o que excede o percentual da desvalorização monetária. Se a inflação é de 10% e os vencimentos são acrescidos de 15%, dez pontos percentuais representam *reajuste* e os cinco pontos restantes equivalem a aumento.

5. Daí a discrepância de entendimento: Para a Caixa, desde que haja alteração para mais do valor dos vencimentos, incide a regra insculpida no Decreto e o percentual dessa alteração deve provocar alteração do valor da prestação e do saldo devedor. A SAF contra-argumenta: O Decreto emprega o termo reajuste, portanto a repercussão das alterações nos vencimentos só ocorre se houver reajuste, não se houver aumento. Assim, diante das duas Leis Delegadas acima citadas, diz a Caixa: houve alteração para mais nos vencimen-

tos, logo devem atualizar-se o saldo devedor e a prestação. Não — insiste a SAF — as Leis Delegadas concederam apenas *aumento* de vencimentos a categoria isoladas, logo não repercute ele no valor das vendas de imóveis; se o caso tivesse sido de reajuste, não haveria dúvida de que a prestação e o saldo devedor seriam afetados.

6. O dicionarista mais popular no Brasil — AURÉLIO BUARQUE DE HOLANDA FERREIRA, Novo Dicionário da Língua Portuguesa, 2ª edição, verbete reajuste — registra, ao lado de *"tornar a ajustar"*, uma segunda acepção, apontada como brasileirismo: *"tornar (vencimentos, ordenado, preço etc.), proporcionados à elevação do custo de vida: reajustar os vencimentos do funcionalismo."*

7. HELY LOPES MEIRELLES (Direito Administrativo Brasileiro, 16ª ed., RJ, p. 394) também registra a diferença entre o que seja aumento real de vencimentos e a simples recomposição do valor de compra dos vencimentos, mas prefere terminologia diversa, que ele denomina de *"aumento de vencimentos"*: *"genérico"* e *"específico"*. À recomposição dos vencimentos decorrente da perda de poder aquisitivo da moeda, denomina-a de *"genérica"* ou *"aumento impróprio"*. A forma *"específica"* é reservada para os aumentos reais.

8. Talvez não se possa ainda dizer que o termo *reajuste*, empregado no Decreto, tenha sentido preciso, exato, quer nas leis, quer na Doutrina, quer na Jurisprudência. Mas parece inegável que começa a assumir um sentido que poderíamos dizer constante.

9. É verdade que a própria Constituição federal não foi fiel a uma terminologia. Quando usou da expressão *revisão geral* (art. 37, X), a Doutrina divergiu acerca do significado. CELSO RIBEIRO BASTOS, obra escrita em conjunto com IVES GANDRA (Comentários à Constituição do Brasil, 3º vol., Tomo III, p. 105) ensina que:

"Por revisão geral deve-se entender aquele aumento que é concedido em razão da perda do poder aquisitivo da moeda. Não visa a corrigir situações de injustiça ou de necessidade de revalorização profissional de determinadas carreiras mercê de alterações ocorridas no próprio mercado de trabalho, nem objetiva contraprestar pecuniariamente níveis superiores de responsabilidade advindas de reestruturações ou reclassificações funcionais."

Para CELSO BASTOS, portanto, *"revisão geral"* tem o significado que o dicionarista e a SAF emprestam ao termo reajuste.

SÉRGIO DE ANDRÉA FERREIRA dissentiu da lição e, de seu lado, doutrinou:

"O novo texto constitucional contém inovações relevantes. Não alude, apenas, à revisão em função da perda do poder aquisitivo da moeda, mas à revisão em geral, por qualquer motivo (aumento real de estipêndio, p.ex.)."

10. Mas, o art. 7º, IV, da Constituição federal, a sufragar o entendimento da SAF, empregou o termo reajuste para designar a recomposição decorrente da perda de poder aquisitivo da moeda:

"Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV — salário mínimo, fixado em lei, (...) com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo"...

No mesmo sentido o termo é empregado no art. 202 da Constituição.

11. Na legislação, especialmente na que se segue à edição de *Planos Econômicos* embora vário o sentido do termo reajuste, parece haver predominância da acepção de atualização em decorrência da desvalorização da moeda. Veja-se, a propósito, e exemplificativamente, os *consideranda* que precedem o Decreto-Lei n. 2.302, de 21.11.1986; o texto do Dec.-Lei n. 2.335, de 12.6.1987; a Medida Provisória n. 154, de 15.3.1990; e especialmente a Medida Provisória n. 542, de 30.6.1994.

12. Na Jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal foi palco de interessante divergência especificamente sobre o termo. A Emenda Constitucional n. 11, promulgada pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais, acrescentou parágrafo único ao art. 164 da Constituição mineira, do seguinte teor:

"O valor do subsídio poderá ser reajustado, *a cada ano, na forma da lei complementar estadual."*

Por sua vez, a Lei Complementar aí prevista, dispôs:

"Poderão as Câmaras Municipais, na legislatura em curso, atualizar o subsídio do Prefeito segundo os critérios desta lei."

Invocando dispositivo constitucional que prevê a fixação do subsídio para vigorar na legislatura seguinte, o Procurador-Geral da República ajuizou a Representação n. 1.108 a fim de que o STF decretasse a inconstitucionalidade da Emenda constitucional n. 11. E o Supremo se dividiu. O Min. Décio Miranda, Relator, julgou improcedente a representação e foi secundado pelos Min. *Francisco Rezek, Oscar Corrêa, Octávio Gallotti* e *Sydney Sanches*. Vencidos ficaram os Min. *Aldir Passarinho, Néri da Silveira, Rafael Mayer, Djaci Falcão* e *Moreira Alves*.

No voto, consignou o relator:

"Se é certo que, assim regulada a matéria, não poderá haver fixação de subsídios, dentro da mesma legislatura, para nela preponderar, tal regra, por isso mesmo que garantidora de uma remuneração estável e insuscetível de majoração ou diminuição em termos de seu poder aquisitivo, exige, para garantia de suas próprias finalidades, não esteja excluída ou vedada a simples atualização de valores, em atenção a variações consideráveis no poder aquisitivo dos parâmetros primitivamente fixados" (RTJ, 142/410).

13. Ainda na Jurisprudência, em segurança concedida, dispôs o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, conforme transcrito no Despacho do Min. *Sepúlveda Pertence*, no Ag. de Instr. n. 134.259-5 (DJ, 1º.7.1994, pág. 17.509):

... *"reajustar não é aumentar os ganhos do servidor. É tão-somente corrigir os efeitos da inflação. (...) distinguem-se aumentos dos reajustes pela diversidade de causas que a uns e a outros animam: enquanto os primeiros podem ser restritos a grupos de servidores, em percentuais ou em valores (iguais, ou não, uns e outros), os últimos, os reajustes, serão sempre gerais e uniformes"*.

14. Embora registrando divergências, as leis, a Doutrina e a Jurisprudência parecem tender para o emprego do termo *reajuste*, usado no Decreto n. 172, de 8.7.1991, como se referindo apenas à recomposição em razão da desvalorização da moeda. Mas outro argumento há que, unido aos demais, pode reforçar esse entendimento: é o de que, se posto em prática o entendimento da Caixa, teríamos o mais absoluto descompasso no preço dos imóveis. Em outras palavras, teríamos chegado ao absurdo. Imóveis vizinhos, apartamentos do mesmo edifício, poderiam chegar a gritantes disparidades, se certa categoria conseguisse substanciais aumentos de vencimentos. Nessas hipóteses, os preços poderiam tornar-se proibitivos, até mesmo para o reconhecidamente elevado mercado de Brasília-DF. Em outras palavras: o preço dos imóveis, já garantido contra a inflação pela recomposição dos vencimentos, passaria a flutuar nas hipóteses de aumentos reais de vencimentos, podendo gerar grandes *lucros*. Ora, segundo a lição de CARLOS MAXIMILIANO (Hermenêutica e Aplicação do Direito, 9ª ed., Forense, 1979, § 179):

"Deve o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis.

(...)

Desde que a interpretação pelos processos tradicionais conduz a injustiça flagrante, incoerência do legislador, contradição consigo mesmo, impossibilidades ou absurdos, deve-se presumir que foram usadas expressões impróprias, inadequadas, e buscar um sentido eqüitativo, lógico, e acorde com o sentir geral e o bem presente o futuro da comunidade."

15. De todo o exposto, entendo que a melhor interpretação, a mais consentânea com os fatos, a que evita o *"iter in absurdum"*, é adotada pela SAF.

Brasília, 31 de agosto de 1994. MIGUEL DE OLIVEIRA FURTADO. Consultor da União.