SERVIDOR PÚBLICO — REMUNERAÇÃO — CORREÇÃO MONETÁRIA

— As parcelas remuneratórias devidas aos servidores, pagas com atraso, estão sujeitas a correção monetária.

— Pagamento tardio e sem autorização é pagamento incompleto e representa enriquecimento ilícito do devedor relapso.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
Parecer GQ 111

PARECER

Nº GQ — 111, de 05 de junho de 1996. "Aprovo. Em 5.6.96." (Processo nº 00400.000474/96-37. Apenso: nº 10783.004569/95-81, encaminhado ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil).

PROCESSO Nº 00400.000474/96-37 — Apenso: nº 10783.004569/95-81

ORIGEM : Ministério da Fazenda

ASSUNTO: Correção monetária de parcelas pagas com atraso a servidor público.

PARECER Nº GQ — 111

Adoto, para os fins do art. 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o anexo PARECER Nº AGU/MF-03/96, de 16 de maio de 1996, da lavra da eminente Consultora da União, Dra. MIRTÔ FRAGA, e submeto-o ao EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, para os efeitos do art. 40 da referida Lei Complementar.

Brasília, 5 de junho de 1996

GERALDO MAGELA DA CRUZ QUINTÃO, Advogado-Geral da União

PARECER nºAGU/MF-03/96. (Anexo ao Parecer GQ-III)

PROCESSO Nº 00400.000474/96-37 — Apenso: Proc. nº 10783.004569/95-81.

ASSUNTO: Correção monetária de parcelas pagas com atraso a servidor público.

EMENTA: Mesmo na inexistência de *expressa* previsão legal, é devida correção monetária de parcelas remuneratórias devidas aos servidores, pagas com atraso pela Administração. O pagamento tardio e sem atualização é pagamento incompleto e representa enriquecimento ilícito do devedor relapso. Correção monetária não constitui um *plus* a exigir expressa previsão legal. É, apenas, recomposição do crédito corroído peta inflação. O dever de pagar tudo o que se deve inclui o dever de pagar o valor atualizado. Se a letra fria da lei não cobre tudo o que no seu espírito se contém, a interpretação integrativa se impõe como medida de Justica. Os princípios superiores do Direito brasileiro assim o determinam. A jurisprudência unânime dos Tribunais reconhece, nesses casos, o direito à atualização do valor reclamado. O Poder Judiciário não cria, mas, tão-somente aplica o direito vigente. Se tem reconhecido esse direito é porque ele existe.

Senhor Advogado-Geral da União,

I — RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Instituição, atendendo a pedido formulado pelo Exmº Sr. Ministro

de Estado da Fazenda, no Aviso nº 226/MF de 1º de abril de 1996, dirigido ao Exmº Sr. Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

2. Cuidam eles do pedido, feito pela pensionista ESTHER MACULAN VICENTINI, viúva do ex-servidor JOÃO ALBERTO VICENTINI, de correção monetária de valores que lhe foram pagos, referentes a diferenças de proventos de pensão, de acordo com o benefício que foi concedido pela Lei n. 6.782, de 19 de maio de 1980".

2.1. O pedido de pagamento das diferenças foi feito em 18 de outubro de 1993. Foi deferido, mas a peticionária, como diz, "*se viu subtraída nos valores correspondentes* à correção monetária à partir de 20 de maio de 1980, início do benefício", fato que, afirma "provocou enorme prejuízo à já tão difícil situação econômica da pensionista. Particularmente pelo fato de ser a correção monetária muito mais valiosa que os valores recebidos".

2.2. Ao requerer o pagamento da correção monetária dos valores pagos em exercícios anteriores, referentes à pensão, a pensionista invoca (fls. 2) a Decisão nº 017/91-TCU, proferida no Processo nº TC 022.002/91-1, segundo a qual, a Corte resolvera

"adotar em conseqüência, com efeito normativo, a orientação preconizada nos lúcidos pareceres SCDA e ACI, no sentido de que 'todo pagamento feito a servidor ou a restituição à Fazenda Nacional, satisfeito com atraso, a partir de fevereiro do corrente ano (Lei nº 8.177/91) deve ser corrigido pela Taxa Referencial, a partir dos efeitos financeiros da Lei nº 8.112/90 e até o dia de sua efetivação."

3. No Ministério da Fazenda, pronunciou-se a Coordenação-Geral de Recursos Humanos (fls. 33), esclarecendo que o pedido de correção havia sido indeferido com base no Parecer PGFN/CJ/Nº 021/95, cuja cópia anexou (fls. 23/27). O documento — exarado no Processo nº 10180.000248/90-47 —, da lavra do Sr. Procurador Patrimonial, aprovado pelo Exmº Sr. Procurador-Geral em 12 de janeiro de 1995, está assim ementado:

"— Correção monetária Parcelas remuneratórias que teriam sido pagas com atraso. Pretensão do servidor público federal no sentito de perceber, agora valores correspondentes a atualizaçdo monetária a partir das datas em que se deveriam dar os pagamentos e as em que efetivamente se deram.

— Impossibilidade jurídica de atendimento do pleito, *administrativamente*, por *inexistir provisão legislativa que tal autorize*. Ao princípio da *legalidade* não poderá impunemente fugir o Agente Público." (Destaques do original).

4. E, dessa forma, aquele Órgão propôs fosse o assunto encaminhado à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (fls. 33), onde a matéria foi objeto de alentado estudo no Parecer PGFN/CGJ/Nº 0319/96, de 5 de março te 1996 (fls. 34/47), subscrito pelo Dr. JOÃO REZENDE ALMEIDA OLIVEIRA, aprovado pelo Exmº Sr. Procurador Geral da Fazenda Nacional.

5. No Parecer, ressaltando que a PGFN vinha sustentando, conforme o Parecer PGFN/CJ/Nº 021/95, não existir norma autorizativa para a concessso da correção monetária pretendida, seu autor concluiu por entender que

"a) todo o pagamento satisfeito com atraso a servidor a partir da vigência da Lei nº 8.112/90 e, até a data de sua efetivação, deve ser corrigido monetariamente;

b) o índice de correção a ser aplicado deverá ser o mesmo utilizado pela Administração na correção dos valores das indenizações efetuadas pelo servidor à União."

5.1 No Parecer, o Procurador lembrou que o art. 46 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 — que instituiu o Regime Jurídico Único — impõe a obrigatoriedade de reposição corrigida, por parte do servidor ao erário e concluiu que, a recíproca também é verdadeira:

"9. ...a Administração, também, deve atualizar pagamentos efetivados a seus servidores no caso de serem concretizados com atraso do mesmo modo que estes repõem as parcelas recebidas a maior. Ademais, não atualizar os valores devidos aos servidores significaria a aceitação do enriquecimento indevido por parte da Administração e, conseqüentemente, estaria configurada a transgressão do princípio de que a ninguém é lícito enriquecer-se em razão de dano causado a terceiro.

10. Da mesma forma, o parágrafo 6º do art. 37 da C.F. determina que "as pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros." O erro no pagamento de vencimentos traz como conseqüência imediata o dano na esfera patrimonial do servidor e, assim, a administração não pode se esquivar de reparar o dano na sua integridade."

5.2. Ressaltou, também, o Procurador a recente aprovação presidencial do Parecer GQ - 96 (DOU, 17/01/96 seção II, p.398; republicado na edição de 18/01/96, seção I, p. 787, por ter saído com incorreção do original e indevidamente na seção II) no sentido de ser devida a correção monetária na repetição de indébito tributário — posição que, no Processo respectivo havia sido defendida pelo Banco do Brasil e pela PGFN e endossada por esta Instituição (itens 4 e 5).

5.3. E lembrou, ainda, o parecerista que o princípio da legalidade não pode ser "lido e entendido de forma restritiva", devendo-se entendê-lo como a submissão da ação administrativa ao Direito: "Assim, a Administração não poderá se apegar a uma ultrapassada leitura do princípio jurídico da legalidade para, esquivando-se do direito, evitar o cumprimento de uma obrigação devida."

5.4. Mas, "tendo em vista, no entanto, a relevância da matéria e a circunstância de que, no âmbito administrativo, ela ainda se encontra indefinida", sugeriu "a audiência do Sr. Advogado-Geral da União, por intermédio de consulta do Exmº Sr. Presidente da República, nos termos do art. 39 da Lei Complementar nº 73, para o fim de uniformização de entendimento na Administração Pública Federal, nos termos do art. 4º, X e XI, da mesma Lei Complementar nº 73."

6. Em seu despacho, aprovando o Parecer, o Exmº Sr Procurador Geral da Fazenda Nacional assim se manifestou:

"As conclusões lançadas no Parecer e a argumentação expendia no item 9 possuem plausibilidade suficiente para admitir que a atuação estatal, que impuser correção monetária aos pagamentos feitos com atraso a servidor, *encontrará esteio no princípio da legalidade.*

Conduta contrária, ao revés, poderia ser acoimada de afrontosa ao princípio da razoabilidade que rege a conduta do Estado.

Por outro lado, dúvida não resta de que o tema merece tratamento uniforme no âmbito da Administração Pública, o que recomenda a oitiva da Advocacia-Geral da União.

Ao Excelentíssimo Senhor Ministro da Fazenda para, se mesmo for o seu entendimento, alçar o assunto ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, a quem cabe, privativamente, submeter o assunto ao Advogado-Geral da União." (Destaquei).

7. Em seguida, a 14 de março de 1996, os autos foram encaminhados ao Exmº Sr. Ministro da Fazenda, que, pelo Aviso nº 226/MF, de 1º de abril de 1996 (fls. 49), solicitou à Casa Civil à Presidência da República a audiência desta Instituição, para onde os autos vieram no dia 4 seguinte.

II — A DECISÃO/TCU/Nº 17/91

8. A Decisão nº 17/91, do Tribunal de Contas da União, mencionada pela Pensionista-Requerente foi proferida em Sessão Administrativa de 11 de dezembro de 1991 (Boletim Interno nº 62, 30/12/91, p. 1.966-1.979); cuida de caso concreto surgido naquela Corte de Contas (Processo nº TC — 022.002/91-1): determina a correção de diárias recebidas mas não utilizadas por funcionários do Tribunal, e que deveriam ser restituídas ao erário. Não tem efeito normativo para a Administração.

III — A POSISÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

9. O Ministério da Fazenda, no Parecer PGFN/CGJ/Nº 319/96, entende: a) ser devida a correção monetária de parcelas devidas aos servidores, "a partir da vigência da Lei nº 8.112/90 e, até a data de sua efetivação"; b) "o índice de correção a ser aplicado deverá ser o mesmo utilizado pela Administração na correção dos valores das indenizações efetuadas pelo servidor à União".

10. Embora já tenhamos salientado os fundamentos em que se baseou o referido Parecer, não é demais sintetizá-los:

a) o art. 46 da Lei nº 8.112/90 impõe ao servidor a obrigação de reposição em valores atualizados. A recíproca deve ser verdadeira;

b) não atualizar implica enriquecimento ilícito do Estado;

c) o erro no pagamento impõe ao Estado o dever de reparar o dano, conforme determina o § 6º do art. 37 da Constituição Federal;

d) os fundamentos do Parecer GQ 96, publicado no DOU de 17/01/96, seção II, e republicado na edição de 18/01/96, seção I, se aplicam ao caso sob estudo.

11. Dos argumentos expendidos, deve ser afastado o relativo à indenização por danos causados pelo erro no pagamento. A questão, como se verá, não é de reparação de danos, mas de pagamento incompleto, se for efetuado sem a correção.

IV — A QUESTÃO A SER EXAMINADA

12. Não há controvérsia a ser dirimida por esta Instituição, uma vez que houve apenas a manifestação do Ministério da Fazenda, que, na verdade, deu solução ao caso concreto que lhe foi submetido, embora tenha proposto a audiência da Advocacia-Geral da União, por entender que "*o tema merece tratamento uniforme no âmbito da Administração Pública*".

13. A Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, no inciso X do artigo 4º, conferiu ao Advogado-Geral da União, a competência "para fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal". Cumpre-nos, então, averiguar somente se a tese final contida nestes autos — tese que, repetimos, foi implicitamente aprovada pelo Exmº Sr. Ministro de Estado da Fazenda — está em consonância com o sistema jurídico brasileiro.

14. O Poder Executivo, na via administrativa, vem se furtando ao reconhecimento da incidência da correção monetária sob dois argumentos: primeiro, o de que a Administração se rege pelo princípio da legalidade, em virtude do qual toda ação deve ter por base uma lei, não podendo o Administrador conceder ou reconhecer direito, senão em virtude de lei; segundo, o de que não há, nesse caso, disposição legal que, expressamente, permita a correção de quantia paga com atraso aos servidores.

V — CORREÇÃO MONETÁRIA — NATUREZA

15. A correção monetária é "*instrumento pelo qual — através do reajuste de unidades pecuniárias — se mantém o equilíbrio entre a dívida e o valor da prestação destinada a satisfação do credor*", na feliz assertiva de Humberto Gomes de Barros, quando, como Procurador Geral, analisou a questão no âmbito da Administração do Distrito Federal. É a conseqüência da corrosão da moeda, isto é, o "*descompasso, ao longo do tempo, entre a expressão nominal e a expressão real do dinheiro, assentando, por tal meio a correspondência verdadeira entre duas nominações numéricas ao longo da dilação temporal*" (Celso Antônio Bandeira de Mello, *Contrato de Obra Pública com Sociedade de Economia Mista* — Atraso no Pagamento de Faturas, in RDP nº 74/103-116, p. 114). É adequação do valor material da obrigação ao valor formal. Para Caio Tácito, "*a correção monetária não altera a substância econômica: altera apenas a sua expressão nominal, em termos monetários, eliminando a instabilidade no valor real dos pagamentos e mantendo a eqüivalência legítima das obrigações bilaterais, quando não são simultâneas, mas sucessivas ou diferidas no tempo. É, em suma, o antidoto eficaz aos efeitos da inflação sobre as relações jurídicas entre o Estado e os particulares*" (*Direito Administrativo*, São Paulo, Saraiva, 1975, p. 332). *A "correção monetária não tem nenhuma semelhança com juros, que são um plus. Ela é a própria indenizacão primitiva quando retificada*", como disse o Ministro Xavier de Albuquerque (RTJ 79/735), ao apartear o Ministro Djaci Falcão, no julga-

mento da Reclamação nº 35-SP, em 04/04/74 (RTJ 79/726). É a atualização do débito, para que seja completa a satisfação do credor. Como disse, também, o Ministro Célio Borja (R.E. nº 113.892— SP), "*a correção monetária foi instituída para que se mantenha o poder de compra da moeda, tendo em vista sua crescente desvalorização. (...) tem por finalidade a atualização do crédito; não é penalidade por atraso, como são os juros contratados.*" Ou, ainda, como disse o Ministro Cordeiro Guerra, já em 1975, "*a correção monetária não remunera o capital, apenas assegura sua identidade no tempo.*" (RE. nº 82.419-SP, D.J. 10/12/75, p. 9.263).

16. Não é, portanto, uma pena e independe de culpa, como ja reconheceram o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. *Não é, também, um "plus" a exigir expressa previsão legal, mas simples atualização da dívida*, decorrência natural da retenção indevida. Sua incidência objetiva exclusivamente manter o valor da prestação. Não configura nenhum acréscimo e independe, pois, de expressa previsão legal. Como diz Maria da Graca Antunes Varela, a "*despesa já foi autorizada por Lei. Não pagar a correção monetária implica pagar menos do que a Lei autorizou. Pagá-la implica gastar exatamente o permitido em Lei. O princípio da legalidade não é, de forma alguma desrespeitado.*" *(Correção monetária de valores quitados com atraso pela Administração Pública, in* Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, vol. 14, p. 23-28, especificamente p.25).

17. Em regime inflacionário anormal, o pagamento de débitos vencidos, sem a atualização de seu valor nominal, configura *pagamento incompleto*, insusceptível de saldar a obrigação. E se o pagamento é incompleto, ganha o devedor por não ter que desembolsar a quantia devida; perde o credor, justamente aquele que, tendo tido seu direito violado, deveria merecer a proteção do Direito. Quem recebe com atraso e sem correção, recebe valores menores do que aqueles a que teria direito. Não recebe a real satisfação do que lhe cabe por direito. "*O risco da depreciação monetária, ou seja, da desvalorização do poder aquisitivo da moeda corre por conta do devedor, que tem a disponibilidade do valor até o momento do efetivo pagamento*", como diz Arnoldo Wald em artigo intitulado "*Aspectos processuais da aplicação da teoria das dívidas de valor*". (Revista de Informação Legislativa, nº 69, jan./mar. 1981, p. 229-260, especialmente, p.239).

18. Não constitui, como supôs a PGFN, indenização por danos sofridos. Para fazer jus à indenização, o lesado deve comprovar o prejuízo e a indenização deve ser fixada, tendo em vista diversos fatores. Não é assim no caso de correção monetária, que é devida para que o pagamento seja integral, completo.

19. A correção monetária tem *conteúdo* essencialmente *moral*: visa a evitar o enriquecimento ilícito do devedor contra o correspondente empobrecimento do credor, titular do direito de crédito. Não houvesse a correção, o devedor seria tanto mais beneficiado quanto mais tempo demorasse para saldar o débito, para cumprir a obrigação a que estivesse sujeito. E, inversamente, o credor, titular do direito, seria tanto mais prejudicado quanto mais tempo demorasse a ver satisfeito o seu direito. Ganharia o faltoso, perderia o titular do direito. Premiar-se-ia o inadimplente e punir-se-ia, sem qualquer razão plausível, o credor, pois, em época inflacionária, pagamento feito com atraso e sem correção monetária é pagamento a menor, pagamento incompleto. Tal situação repugna a qualquer sistema jurídico e, mais ainda, ao sistema vigente num Estado democrático de direito.

20. Mas, há normas que determinam a correção monetária em determinados casos e há casos em que não há expressa previsão legal. A tarefa de quem deve aplicar o Direito não é fácil. A exegese da norma se impõe para que se saiba qual é, na verdade, a sua inteligência, o seu alcance.

21. Além de outras regras de interpretação, a norma jurídica deve ser pesquisada teleologicamente, isto é, segundo a finalidade que ela (e não o seu autor) busca alcançar, método que adquire aspecto axiológico, eis que, com ele, se deve encontrar o valor, cujo respeito se almeja com essa norma.

22. Por isso, muitas vezes, mesmo ante a clareza do texto, a norma exige interpretação,

"*quando se percebe que a letra da lei não está em consonância com o seu espírito*" (Maria S. Zanella Di Pietro, Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988, p. 114) e com os valores que informam o sistema jurídico vigente. Encontrado o valor que se deseja preservar, se a letra da lei não alberga todas as situações em que este valor é posto em jogo, dá-se, então, pela interpretação, a integração que é o processo pelo qual se preenchem as lacunas da lei com a extensão da norma a todos os casos análogos. Miguel Reale diz que, pela analogia, "*estendemos a um caso não previsto aquilo que o legislador previu para outro semelhante, em igualdade de razões. Se o sistema de Direito é um todo que obedece a certas finalidades fundamentais, é de se pressupor que, havendo identidade de razão, haja identidade de disposição em casos análogos, segundo um antigo e sempre novo ensinamento: 'ubi eadem ratio, ibi eadem juris dispositio'*. (onde há a mesma razão deve haver a mesma disposição de direito)." (*Lições Preliminares de Direito*, São Paulo, Saraiva, 1977, p. 292).

23. O Poder Público determina a correção de seus créditos em diversas leis. Em pouquíssimas, admite a regra inversa: pagar com correção, quando paga com atraso. E, na esfera administrativa, se furta a correção, invocando a ausência de lei expressa que a *permita*. Mas, repetindo, o valor que a norma visa a proteger é o não enriquecimento ilícito do devedor relapso. Não pode a lei privilegiar *determindo credor* (o Estado). A inteligência que se extrai da norma é: quem deve pagar e paga com atraso, deve pagar com correção, para que pague integralmente aquilo que deve. O *valor* que se quer ver respeitado é o não enriquecimento ilícito do devedor em detrimento do credor já espoliado em seu direito. A lei, no Estado democrático de direito, deve ser geral, deve obrigar a todos que se encontram na mesma situação. Procedimento inverso fere o princípio da generalidade da norma; viola, de uma só vez, o princípio democrático, o princípio da isonomia, o princípio da juridicidade e o princípio da moralidade. O Estado, hoje, deixou de ser o Estado da legalidade (vinculação à lei, no sentido estrito), para ser o Estado da juridicidade, o Estado cujos atos (de todos os Poderes) devem estar conforme o *sistema jurídico* adotado, com, suas normas e com os princípios que as inspiram, princípios baseados em valores que a sociedade política deseja preservar.

VI — O ART. 46 DA LEI Nº 8.112/90

24. A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. estabelece:

"Art. 46 As reposições e as indenizações ao erário serão descontadas em parcelas mensais não excedentes à décima parte da remuneração ou provento, em *valores atualizados*."

25.O dispositivo transcrito, na parte em destaque, na verdade, não contém norma nova: apenas explícita o que já fazia parte do Direito brasileiro. Se a reposição se fizesse pelo valor nominal recebido, não seria integral, não seria completa e o funcionário continuaria a dever, a ter de repor... estaria se locupletando às custas do tesouro... Como vimos, a atualização ou correção monetária não é um plus e visa tão-somente a manter *o equilíbrio entre a dívida* (no caso, a reposição) *e o valor da prestação destinada a satisfação do credor* (Gomes de Barros), objetiva, apenas, *manter* o valor da prestação.

26. Ora, se não é norma nova, se já fazia parte do Direito (veremos, adiante, que os Tribunais assim o reconheceram), nada acrescentou, nada adicionou. A regra do Direito é quem deve, tem de pagar completamente, totalmente aquilo que deve. Pagamento sem correção é pagamento incompleto. Logo, para que o pagamento seja completo, é necessário que seja atualizado, que seja corrigido. E a regra vale para todos: Estado e indivíduos.

27. Como o artigo em questão não criou direito novo, não se há de falar em inexistência de lei a impedir a aplicação da mesma regra (pagamento completo), quando o Estado se coloca na posição de devedor e o fun-

cionário, na de credor. Em qualquer caso, é mais do que evidente, o pagamento deve ser completo... deve ser integral... deve cobrir toda a dívida e não deve ser causa de enriquecimento ilícito para o devedor relapso.

28. Como muitas outras disposições, o art. 46 de Lei nº 8.112/90, apenas *repetiu, frisou, deixou explícito* aquilo que ja era norma. Quem em sã consciência ousaria dizer que a regra do art. 116, I, só passou a constituir dever do servidor, no momento em que foi prevista em lei? E princípio de direito que quem ocupa cargo ou função, seja público ou privado, deve exercer com zelo e dedicação as suas atribuições...

29. Além disso, o *núcleo, a idéia central do art. 46 não é a da reposição integral* (que esta de qualquer forma deve ser completa, sem o que não extinguirá a obrigação), *mas o da proibição de que as parcelas mensais de reposição ou indenização excedam à décima parte da remuneração ou proventos*. Aliás, o Capítulo I do Título III, no qual está inserido o art. 46 cuida *Do Vencimento e da Remuneração...*

VII — INTERESSE PÚBLICO E DÍVIDA DE VALOR

30. Todo ato administrativo deve, é mais do que evidente, visar ao interesse público. Celso Antônio Bandeira de Mello (*Contrato de Obra Pública com Sociedade de Economia Mista — Atraso no Pagamento de Faturas, in* RDP nº 74/ 103-116, p. III-112), alerta para a necessária distinção entre o interesse público propriamente dito (ou interesse primário) e o interesse dito secundário que pode "encarnar-se no Estado (...) tal como se encarnaria em qualquer pessoa jurídica" (ob. e loc. cit., p.229). Distinção que, em outro trabalho, invocando os ensinamentos de Renato Alessi (*Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*, Milano, Giuffrè, 1960, p. 197), assim resume:

"...o interesse coletivo primário ou simplesmente interesse público é o complexo de interesses coletivos prevalentes na sociedade ao passo que o interesse secundário é composto pelos interesses que a Administração poderia ter como qualquer sujeito de direito, interesses subjetivos, patrimoniais, em sentido lato, na medida em que integram o patrimonio do sujeito. Cita, como exemplo de interesse *secundário* da Administração, o de pagar o mínimo possível a seus servidores e de aumentar ao máximo os impostos, ao passo que o interesse *primário* exige, respectivamente, que os servidores sejam pagos de modo suficiente a colocá-los em melhores condições e tornar-lhes a ação mais eficaz e a não gravar os cidadãos de impostos além de certa medida": (*Elementos de Direito Administrativo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991, p. 229, destaques do original).

31. Se a Administração atrasa o pagamento de parcelas devidas aos servidores e, ao saldar o débito, não o corrige, está adotando, sem dúvida alguma, situação que lhe é mais vantajosa, mas que repugna ao Direito, na medida em que viola direito alheio. E, por repugnar ao Direito e à consciência geral, tal procedimento viola a moralidade administrativa.

32. Além de deixar ressaltado que, na sua relação com outros sujeitos de direito — dentre eles, o servidor público —, o Estado deve visar ao interesse público primário agindo com absoluta imparcialidade, é necessário registrar que a jurisprudência tem considerado que parcelas remuneratórias constituem dívida de valor.

33. A teoria da dívida de valor surgiu em contraposição à da *dívida de dinheiro*. Esta última consiste em uma quantia certa de dinheiro, enquanto aquela representa o valor das utilidades de que a prestação, de forma ideal, se compõe, representa um *quid* de valor definível somente quando se converte em dinheiro. Arnoldo Wald, em artigo intitulado "*Aspectos processuais da aplicação da teoria das dívidas de valor*" (Revista de Informação Legislativa, nº 69, jan/mar. 1981, p. 229-260), faz excelente síntese histórica sobre a distinção, iniciando com o Direito romano, citando diversos autores estrangeiros e passando pelos consagrados nacionais Clóvis Beviláqua, Pontes de Miranda, Amilcar Falcão, Orosimbo Nonato, Campos Maia, Cirne Lima, San Tiago Dantas e tantos outros. Em determinado trecho do Trabalho (item nº 11, p. 234),

cita Lacerda de Almeida, que, no final do século XIX, deduziu a principal conseqüência da teoria da dívida de valor, quando escreveu:

"*Nas dívidas provenientes de indenização por fato ilícito, deve-se, no caso de variar de valor a moeda, decidir de modo que o lesado não sofra com a baixa ou com a alta da moeda.*" (Obrigações, Porto Alegre, 1897, § 23, p. 122).

34. Nos Tribunais, a partir da década de 50 já encontramos as primeiras decisões ordenando a aplicacão da correção monetária, primeiramente, nos casos de responsabilidade civil. Durante bastante tempo, houve divergência na Corte Suprema, com decisões às vezes admitindo, outras vezes negando a correção monetária, naqueles casos. É de justiça ressaltar que, mesmo sendo vencido, o Ministro Aliomar Baleeiro admitia, desde longa data, a atualização. Entretanto, em 1975, a jurisprudência se tornou mansa e pacífica, com o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, do Recurso Extraordinário nº 79.663-SP, que teve como Relatar para o acórdão o Ministro Rodrigues Alckmin. Acórdão, assim, ementado:

"*Responsabilidade civil. Danos materiais. Dívida de valor. Correção monetária.*

Decisão que determina a atualização da importância de danos, no pagamento, pela aplicação de índices de correção monetária, por ser de valor a dívida.

Para que haja completa reparação do dano, a indenização, como dívida de valor, deve ser atualizada com relação à data de pagamento. Entre os possíveis critérios a serem adotados para essa atualização, o de aplicar-se índices de correção monetária à estimativa já constante dos autos não ofende o direito federal e pode ser utilizado.

Recurso extraordinário conhecido e não provido." (Decisão em 18/09/75 — RTJ 79/515).

35. Do brilhante voto vencedor do Ministro Rodrigues Alckmin, que, ainda como Desembargador no Tribunal de Justica de São Paulo, determinava a atualização do valor do dano causado contra o patrimônio de outrem, cumpre destacar alguns trechos:

"*... O primeiro é o de que há uma frase freqüentemente invocada como impeditiva de serem atualizadas para o momento da solução as reparações de dano: não há correção monetária sem lei que a institua. A regra é exata. Mas é preciso que se atenda ao âmbito da sua aplicação. Ela se prende ao princípio nominalista: a moeda conserva sempre o seu valor liberatório. Conseqüentemente, para que a dívida X seja saldada, apesar das variações do poder aquisitivo da moeda, bastará a entrega da moeda de valor nominal X. E somente lei, reservada ao âmbito da União, poderá alterar esse princípio.*

Mas outra é a questão referente a impropriamente chamada correção monetária das indenizações por ato ilícito.

Nos casos de ato ilícito, *impõe a lei ao responsável a obrigação de indenizar. De reparar o dano* (C. Civ., art. 129). *De recompor (portanto, sem demasias mas sem insuficiências) o patrimônio do prejudicado.*

Como se há de medir essa reparação, que constitui *dívida de valor*? Como se há de medir o dano?

.....

No caso dos autos, o dano ocorreu em novembro de 1970 e foi estimado, em início de 1971, em certa quantia. Mandar que, em 1974, se reponha no patrimônio do prejudicado quantia estimada em 1971 não é, à evidência, conceder completa indenização. É beneficiar o autor do ato ilícito que resistiu a indenizar. E beneficiá-lo tanto mais, quanto mais prolongada for a resistência em satisfazer ao direito do prejudicado.

Ora, *a regra de direito manda reparar, e reparar é dar integral satisfação ao lesado.* É recompor-lhe, com o pagamento da indenização, o desfalque patrimonial que sofreu. *Reparação total.* Recordo que, antes da regra do art. 64 do C. Pr. Civ./1939, em sua primitiva redação, que estabeleceu a responsabilidade por honorários de advogados nas demandas procedentes, fundadas em dolo ou culpa, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal mandava pagar tal verba sem cuidar da existência, ou não, de específico texto de lei relativo a tal sucumbência: *bastava-lhe a consideração de que a indenização deve ser com-*

pleta, e que não o seria se o prejudicado tivesse o dispêndio dessa verba.

Então, se por circunstâncias próprias dos tempos presentes, os valores de bens e serviços rapidamente acrescem, entender que o *reparo somente é completo se se repuser, no patrimônio do lesado, o valor do momento da satisfação*, em nada desatende a qualquer regra jurídica. Antes, a elas se amolda. É de lei, em casos análogos (C. Civ., art. 1.541, 1.543) o mandamento de reembolso de valor *equivalente*. É da lei que, *nas indenizações por fato ilícito prevalecerá o valor mais favorável ao lesado*. Não encontro, pois, vulneração de texto legal algum com a consideração que a indenização dos danos materiais tenha em conta o valor deles quando do pagamento.

.....

Volto a referência feita inicialmente, pelo eminente Ministro Baleeiro, ao texto de Gendrel, em que declara, invocando a Castan, que na colisão entre o princípio de seguridade da lei e o de moralidade do direito, não lhe desagrada que o primeiro seja sacrificado no altar do segundo.

Relembro a lição de Chiovenda, em que o grande mestre peninsular, além da referência ao princípio romano e à doutrina de romanistas germânicos (Savigny, Windscheid) e dos civilistas franceses (Demolombe, Aubry et Rau, Laurent), frisava que a *necessidade do processo para obter razão não deve reverter em dano de quem tem razão.*

(...)

Há meio século, bastou a juízes alemães a regra legal de que os contratos se executam de boa fé para que nesse texto firmassem a concessão de revalorizacão de dívidas, forçando o legislador à disciplina do tema.

Creio que em questão que em nada desatende ao princípio da reserva de lei, *a nós nos basta o mandamento legal de que o responsável deve reparar o dano, integralmente*; para que se mande que seja pago o valor a data da reparação, servindo os índices de correção monetária como *um*, entre outros possíveis critérios, para a atualização do valor." (p. 520-522, grifos meus).

36. A esse julgamento, seguiram-se diversos outros com a mesma orientação, tendo finalmente, o Supremo Tribunal Federal eliminado a controvérsia, com a edição da Súmula 562.

37. Uniformizou-se, então, a jurisprudência pátria em admitir a incidência de correção monetária nas dívidas de valor.

VIII — PARCELAS DEVIDAS AOS SERVIDORES

38. É pacífica a jurisprudência das Cortes Superiores no sentido de que parcelas devidas pela União a seus servidores constituem dívida de valor e, como tal, devem ser corrigidas desde quando devidas até a data do efetivo pagamento.

39. Salários são dívidas do empregador a seus empregados. Vencimentos, gratificações, remuneração, diferenças salariais, soldos, proventos são dívidas do Estado para com seus servidores. E dívida de valor, de natureza alimentar. Se pagas com atraso, devem ter seu valor corrigido. Foi o que decidiu o Supremo Tribunal Federal, por exemplo, no RE. nº 95.017-MG, Rel. Min. Cunha Peixoto, D.J. de 06/11/81, determinando a atualização de proventos, pagos em atraso em virtude de obstáculos opostos pelo órgão pagador, tanto na esfera administrativa como na judicial. Já em 17/05/76, no julgamento do RE. nº 84.950-SP, Rel. Min. Xavier de Albuquerque, o Tribunal considerou válida a atualização de adicional de insalubridade admitida pela decisão recorrida e determinou que a nova correção se fizesse a partir daquela atualização (RTJ 78/320). Na Ação Rescisória nº 948-RJ, em que o tema era proventos de reforma, o Relator, Ministro Xavier de Albuquerque, deixou expresso em seu voto que "*nossa jurisprudência tem admitido que se conceda a correção monetária, quando cabível, independentemente de pedido expresso, na petição inicial*" (TRJ 99/539). Também no RE. nº 97.639-SP, Rel. Min. Oscar Corrêa, D.J. de 30/09/83, questionou-se a respeito da atualização de diferenças de vencimentos pagas em atraso, tendo o tribunal se decidido pela

correção. Outras decisões, no mesmo sentido da correção de parcelas pagas em atraso, podem ser citadas:
AG nº 86.710-SP, Rel. Min. Neri da Silveira, D.J. 04/03/82;
AG nº 87.067-SE, Rel. Min. Firmino Paz, D.J.08/03/82;
AG nº 90.804-SP, Rel. Min. Aldir Passarinho, D.J. 25/03/83;
AG nº 93.291-SP, Rel. Min. Moreira Alves, D.J. 06/09/83;
AG nº 93.830-SP, Rel. Min. Francisco Rezek, D.J. 19/09/83;
AG nº 95.463-SP, Rel. Min. Francisco Rezek, D.J. 21/02/84;
R.E. nº 100.719-SP, Rel. Min. Djaci Falcão, dec. em 02/03/84, RTJ 109/796;
R.E. nº 97.149-SP, Rel. Min. Francisco Rezek, dec. em 30/03/84, RTJ 110/709;
R.E. nº 107.974-SP, Rel. Min. Octávio Gallotti, dec. em 22/04/86, RTJ 117/1335;
R.E. nº 108.835 SP, Rel. Min. Oscar Corrêa, dec. em 29/04/87, RTJ 121/1164;
R.E. nº 134.230-SP, Rel. Min. Carlos Veloso, dec. em 11/06/91, RTJ 136/1351;
AG. nº 138.028-DF, Rel. Min. Marco Aurélio, dec. em 01/07/91, RTJ 139/1009;
AG. nº 135.517-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, dec. em 29/08/91, RTJ 139/364;
R.E. nº 135.313-SP, Rel. Min. Octávio Gallotti, dec. em 26/11/91;
AG. nº 137.780-SP, Rel. Min. Marco Aurélio, dec. em 18/02/92, RTJ 141/319;
R.E. nº 135.101-SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, dec. em 26/05/92, RTJ 142/942;
R.E. nº 134.566-SP, Rel. Min. Carlos Veloso, D.J. 01/12/95.

40. É interessante transcrever a ementa de, pelo menos, um acórdão, em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu não só que vencimentos, proventos, diferenças salariais etc. constituem dívida de valor, mas, também, que a correção monetária, nesses casos, se aplica, não em razão da Lei nº 6.899/81, mas em virtude do caráter alimentar de que se revestem tais dívidas de valor:

R.E. nº 107.974-SP:

"Proventos de aposentadoria. Correção monetária incidente em período anterior ao da vigência da Lei nº 6.899/81, mas justificada pela configuração de dívida de valor, de natureza alimentar. Precedentes do Supremo Tribunal Federal." (Rel. Min. Octávio Gallotti, dec. em 22/04/86, RTJ 117/1335).

41. E mais recentemente, vem o Plenário do Supremo Tribunal Federal indeferindo medidas cautelares requeridas para suspender a execução de dispositivos das Constituições dos Estados, que impõem correção monetária dos vencimentos ou parcelas pagas após a data-limite prevista: ADIN nº 141-RN, sessão de 22/11/89, RTJ 146/8 e D.J. 26/03/93, p. 5.001, ou Ement STF 1.697-1, p. 148; ADIN nº 175-PR, Rel. Min. Octávio Gallotti, sessão de 09/02/90, RTJ 132/1026, e D.J. 08/08/90, p. 7.234 ou Ement. STF 1.588-1, p. 1; ADIN nº 176-MT, Rel. Min. Marco Aurélio, sessão de 21/02/90, RTJ 132/59 e decisão definitiva, conforme D.J. 09/10/92, p. 17.481 ou Ement. STF 1.679-1, p. 1.

42. No Superior Tribunal de Justiça, Corte Superior à qual a Constituição Federal de 1988 confiou a unificação do Direito federal, incontáveis são as decisões determinando a correção monetária de salários, vencimentos, gratificações, remuneração, restituições e diferenças salariais que deixaram de ser pagas no momento devido. Vejam-se, por exemplo, as seguintes:

RESP nº 3.566-CE:

"Liquidação de sentença. Precatório suplementar. Dívida de caráter alimentar.

Tratando-se de ação movida por *servidores* visando promoção e *diferenças de vencimentos, a dívida tem caráter alimentar* e, enquanto não for paga integralmente, não se pode falar em extinção da execução.

Comprovada a demora entre as datas de expedição e pagamento do precatorio legítima se torna a expedição de precatório suplementar.

Recurso conhecito e provido." (Rel. Min. Garcia Vieira, D.J. 20/08/90, grifei).

RESP nº 18.688-SP:

"Administrativo. Servidor público. Diferenças do vencimentos em atraso. Correção

monetária. Marco inicial. IPC de janeiro de 1989 (70,28%). Precedentes.

Os *vencimentos e vantagens devidos a servidor público constituem dívida de valor com nítida natureza alimentar e estão sujeitos à correção monetária* incidindo o índice de 70,28% referente a inflação de janeiro de 1989, a partir da data em que são devidos, segundo pacífica jurisprudência da primeira seção desta Corte.

Recurso não conhecido." (Rel. Min. Peçanha Martins, D.J. 26/10/92, grifei).

RESP nº 28.046-SP:

"Administrativo. Processo Civil. Precatório. Correção monetária.

A correção monetária é adequação do valor material da obrigação ao valor formal. Deve ser calculada a fm de impedir o enriquecimento ilícito do devedor, notadamente, *nas dívidas de caráter alimentar.*" (Rel. Min. José Cândido, decisão em 27/10/92, grifei).

RESP nº 28.698-SP:

"Administrativo. Remuneração de servidores públicos. Pagamento na área administrativa. Correção monetária. Incidência.

1. *A correção monetária não é uma pena. Independe de culpa.* É simples fator de atualização do dinheiro a ser pago ao credor. Constitui *providência para evitar o enriquecimento ilícito do devedor.*

A remuneração dos servidores públicos ou a diferença de vencimentos ou de vantagens, se pagos administrativamente, *devem ser corrigidos desde que originada a obrigação.*

Cabível a *atualização a partir do momento em que devidas as diferenças de remuneração.*" (Rel. Min. F. Scartezzini, decisão em 04/11/92, grifei).

RESP nº 29.165-SP:

"Correção monetária. Diferença salarial.

I — A jurisprudência desta Corte é no sentido de que *as diferenças salariais pagas com atraso, por serem dívidas de valor, devem ser pagas com correção monetária a partir da época em que eram devidas administrativamente.*

II — Recurso especial não conhecido." (Rel. Min. V. Cernicchiaro, decisão em 24/11/92, grifei).

RESP nº 25.125-SP:

"Administrativo. Servidor público. Liquidação de sentença. Correção monetária. Inflação do período. Recurso Especial.

1. O Poder Público no Brasil padece dessa deplorável cultura do recurso pelo recurso, agindo como em linha de montagem, recorrendo automaticamente, mesmo sabendo que não tem direito, contra todas as decisões judiciais favoráveis aos cidadãos. E assim, procrastinando, vai retardando a eficácia da prestação da justiça, primeiro dever do Estado para com os seus cidadãos.

2. A *dívida* de que tratam estes autos é, inquestionavelmente, de *natureza alimentar, decorrente de complementacão de vencimentos da autora*, hipótese em que, pacíficas, a doutrina e a jurisprudência determinam a incidência da correção monetária.

Recurso não conhecido." (Rel. Min. Edson Vidigal, D.J. 15/03/93, grifei).

RESP nº 14.976-SP:

"Administrativo. Remuneração de servidor público. Pagamento feito com atraso sem interferência do Poder Judiciário. Correção monetária.

A *remuneracão dos servidores públicos quando paga com atraso deve sofrer correção monetária.* Nada importa que o pagamento seródio tenha ocorrido, independentemente, de decisão judicial. Em tempo de inflação desenfreada, qualquer *pagamento tardio, feito com moeda desvalorizada, traduz enriquecimento ilícito do devedor em mora.* O locupletamento sem causa deve repugnar ao Estado." (Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, D.J. 15/03/93, grifei).

AGRESP nº 46.946-SP:

"Processual Civil. Liquidação de sentença. Vantagens de servidor público. Correção monetária (...) Precedentes.

I — Os vencimentos e vantagens devidos a servidor público constituem dívida de valor, com nítida natureza alimentar e estão sujeitos

a correção monetária, incidindo o IPC (...) a partir da data em que são devidos.

II — Entendimento pacífico da primeira seção desta Corte.

III — Agravo regimental improvido." (Rel. Min. Pedro Acioli, D.J. 13/06/94).

RESP nº 40.659-SP:

"Administrativo. Servidor Público. Adicional de insalubridade. Atraso no pagamento. Correção monetária.

O *atraso* no pagamento de *adicional de insalubridade* devido a servidor público enseja a aplicação da *correção monetária* uma vez que se trata de *dívida de valor, de natureza alimentar.*

Recurso não conhecido." (Rel. Min. Vicente Leal, D.J. 20/02/95, grifei).

RESP nº 42.841-SP:

"Administrativo. Servidores públicos. Vencimentos. Pagamento na área administrativa. Correção monetária.

I — Caracterizada a natureza alimentar da dívida, paga administrativamente, é devida a correção monetária a partir do momento em que as diferenças deveriam ter sido pagas.

2 — Recurso não provido." (Rel. Min. Edson Vidigal, DJ. 15/05/95).

43. Na esteira do entendimento esposado nas decisões citadas no item anterior, podem-se enumerar outras, dentre as quais:
RESP nº 9.261-RS, D.J. 10/06/91;
RESP nº 16.534-SP, D.J. 05/10/92;
RESP nº 27.027-SP, D.J. 19/10/92;
RESP nº 16.253-SP, D.J. 26/10/92;
RESP nº 16.533-SP, D.J. 26/10/92;
RESP nº 10.116-SP, D.J. 26/10/92;
RESP nº 12.405-SP, D.J. 26/10/92;
RESP nº 12.532-SP, D.J. 26/10/92;
RESP nº 13.442-DF, D.J. 26/10/92;
RESP nº 24.041-SP, D.J. 26/10/92;
RESP nº 25.676-SP, D.J. 26/10/92;
RESP nº 12.660-SP, D.J. 16/11/92;
RESP nº 17.774-SP, D.J. 16/11/92;
RESP nº 21.160-SP, R.J. 16/11/92;
RESP nº 21.203-SP, D.J. 16/11/92;
RESP nº 21.208-SP, D.J. 16/11/92;
RESP nº 21.555-SP, D.J. 16/11/92;
RESP nº 27.588-SP, D.J. 23/11/92;
RESP nº 28.643-SP, D.J. 01/02/93;
RESP nº 29.332-SP, D.J. 01/02/93;
RESP nº 31.514-SP, D.J. 15/03/93;
RESP nº 31.631-SP, D.J. 15/03/93;
RESP nº 32.373-RJ, D.J. 19/04/93;
RESP nº 33.968-SP, D.J. 24/05/93;
RESP nº 34.359-SP, D.J. 31/05/93;
RESP nº 35.185-SP, D.J. 02/08/93;
RESP nº 35.746-SP, D.J. 20/09/93;
RESP nº 36.164-SP, D.J. 20/09/93;
RESP nº 33.819-SP, D.J. 30/05/94;
AGRESP nº 46.946-SP, D.J. 13/06/94;
RESP nº 45.747-SP, D.J. 05/09/94;
RESP nº 52.273-SP, D.J. 12/09/94;
RESP nº 40.578-SP, D.J. 31/10/94;
RESP nº 52.980-SP, D.J. 12/12/94;
RESP nº 42.841-SP, D.J. 15/05/95; etc.

44. Mesmo com o advento da Lei nº 6.899, de 8 de abril de 1981, que determinou a correção monetária de débitos oriundos de decisão judicial, o Superior Tribunal de Justiça, manteve a mesma orientação, no sentido de incidência da correção monetária de pagamentos devidos aos servidores públicos, porque esse diploma legal não veio para restringir, mas para ampliar a incidência da correção monetária a hipóteses em que, antes, não era admitida:

RESP nº 31.389-SP:

"Administrativo. Remuneração de servidores públicos. Correção monetária. Incidência.

1 — A *correção monetária* não é uma pena. Independe de culpa. É simples *fator de atualizacão do dinheiro* a ser pago ao credor. Constitui *providência para evitar o enriquecimento indevido do devedor.*

2 — A *Lei n. 6.899/81 trata, apenas, da aplicação da correção monetária aos débitos resultantes de decisão judicial*, o que não é o caso, pois se trata de dívida de natureza alimentar, fazendo-se indispensável a atualização monetária mesmo que em data anterior." (Rel. Min. Jesus Costa Lima, D.J. 08/03/93, grifei).

45. Com o mesmo conteúdo do acórdão, cuja ementa transcrevemos acima, podemos, ainda, citar:
RESP nº 34.462-SP, D.J. 31/05/93;
RESP nº 34.404-SP, D.J. 31/05/93;

RESP nº 35.347-SP, D.J. 16/08/93;
RESP nº 36.922-SP, D.J. 04/10/93;
RESP nº 36.776-SP, D.J. 04/10/93;
RESP nº 36.563-SP, D.J. 11/10/93;
RESP nº 38.308-SP, D.J. 25/10/93;
RESP nº 46.403-SP, D.J. 09/05/94;
RESP nº 47.694-SP, D.J. 01/08/94;
RESP nº 33.733-SP, D.J. 03/04/95.

46. Como se vê, é pacífica a jurisprudência no sentido de que *parcelas devidas pelo Estado a seus servidores devem, se pagas com atraso, ser corrigidas*. Tal entendimento se funda, não só no caráter alimentar da remuneração, mas tem conteúdo nitidamente de caráter moral, pois *evita o enriquecimento ilícito do Estado, devedor, e o conseqüente empobrecimento injusto do credor, o servidor público*. É conveniente registrar que, nas decisões supramencionadas, não se fez referência ao art. 46 da Lei nº 8.112/90. E não se fez, porque, na verdade como dissemos, ele *nada* acrescentou, apenas, explicitando, em parte, norma existente no Direito brasileiro. E ainda que fosse norma nova, nossa conclusão permaneceria inalterada: se as reposições e as indenizações ao erário devem ser atualizadas só a partir daí, também a partir daí, em respeito à eqüidade e ao princípio da moralidade, a correção monetária deve incidir sobre os débitos do Estado para com os servidores.

47. Na esfera administrativa, na hipótese de parcelas devidas aos servidores e pagas com atraso, as controvérsias têm surgido sob o pretexto de que não há lei que determine a correção ou atualização, ficando, em conseqüência, impedida a autoridade administrativa de concedê-la, inobstante a pacífica jurisprudência dos Tribunais Superiores.

48. Não bastassem, para a mudança de orientação, os argumentos até agora expendidos, acerca dos princípios constitucionais e, logicamente, da *existência implícita* da norma que permite a correção, uma vez que ao intérprete não compete, apenas, aplicar a letra fria da lei, mas, sobretudo, extrair de seu enunciado a sua verdadeira inteligência, podemos citar diversas *decisões administrativas, inclusive de Tribunais, determinando a atualização de quantias devidas a seus servidores e pagas com atraso.*

49. Nesse sentido foi esclarecedor o voto da Dra. Lúcia Figueiredo, juíza do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no Processo Administrativo nº 68, voto sintetizado pelo ilustre Dr. Moacir Antônio Machado da Silva, então Vice-Procurador-Geral da República, no, também, Processo Administrativo PGR nº 8100.002096/90-54:

"...O princípio da legalidade, conquista do Estado de Direito, para conter os abusos da Administração, tem alcance mais amplo do que sugere a expressão, importando em *sujeição da autoridade administrativa ao direito*, ao ordenamento jurídico, às normas e princípios constitucionais.

Invoca, dentre outros eminentes autores, a lição de GIANNINI, segundo a qual a concepção doutrinária do princípio do século passado foi alterada, admitindo-se hoje que a Administração possa fazer o que é autorizada de modo implícito, passando-se de mera interpretação de sentido negativo para uma de sentido positivo. A expressão "*legalidade*" — nota Celso Antônio Bandeira de Mello — *deve ser entendida como conformidade ao direito*, adquirindo, então, um sentido mais extenso." (grifei).

50. E, examinando a questão da incidência da correção monetária sobre parcelas devidas aos servidores, no âmbito da Procuradoria-Geral da República, continuava o ilustre então Vice-Procurador Geral da República:

"*Ora o pressuposto da invocação da tutela jurisdicional é a existência ou ameaça de lesão a direito* (C.F./88, Art. 5º, XXXV).

Se a correção monetária pode ser pleiteada e obtida através de pleitos judiciais, é porque, em realidade, constitui um direito do titular das diferenças de vencimentos e um correspectivo dever da Administração, que, por isso mesmo, não deve subtrair-se ao seu cumprimento, subordinando-o à provocação judicial." (Grifei).

51. Na Procuradoria-Geral da República, já não se discute se a correção monetária incide sobre parcelas pagas com atraso pela Procuradoria a seus servidores. No supracitado Processo Administrativo nº 8100.002096/90-54, o Senhor Procurador-Geral da República aprovou o parecer do Dr. Moacir Antônio

Machado da Silva, que concluiu pela correção sobre diferenças salariais recebidas com atraso.

52. No Tribunal de Contas da União, é comum conceder correção moretária sobre parcelas, quaisquer que sejam elas, percebidas com atraso pelos integrantes e servidores da Corte. Na Decisão nº 17/91, por exemplo, o TCU determinou que "*todo o pagamento feito a servidor ou a restituição a Fazenda Nacional, satisfeito com atraso, a partir de fevereiro do corrente ano (Lei nº 8.177/91), deve ser corrigida pela Taxa Referencial, a partir da vigência dos efeitos financeiros da Lei nº 8.112/90 e até o dia de sua efetivação*". Igual providência foi objeto da Decisão nº 18/93, de 19 de maio de 1993, e publicada no Boletim nº 27 de 07/06/93. Ali se decidiu a favor da correção nos casos concretos constantes de quase uma centena de processos apensos e se determinou a extensão da decisão aos demais servidores da Corte, ativos, inativos e aos pensionistas.

53. No Superior Tribunal de Justiça, a orientado que vem sendo observada foi fixada no Processo Administrativo nº 596/91, decidido em 09/08/91, Relator Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, cujo voto vencedor concluiu:

"Em face do exposto, tendo sido espancada pelo Judiciário, na via jurisprudencial, toda e qualquer dúvida sobre aplicação da correção monetária nos débitos relativos a vencimentos pagos com atraso, a partir das datas em que os respectivos pagamentos deveriam ser efetivados, voto no sentido de que se determine aos órgãos administrativos da Corte a observância da referida orientação."

54. Recentemente o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 790, julgou inconstitucional a cobrança da contribuição previdenciária efetuada nos termos da Lei nº 8.162, de 8 de janeiro de 1991, (alíquotas de 9 a 12%). Como conseqüência, o próprio Supremo Tribunal Federal, em sessão administrativa, determinou a restituição aos seus membros e servidores das quantias que foram, indevidamente, descontadas de seus vencimentos. E mais: determinou que tal restituição, se fizesse com correção dos valores pela UFIR.

55. A propósito da restituição, com correção, da contribuição previdenciária cobrada indevidamente de seus Ministros e servidores determinada administrativamente pelo Supremo Tribunal Federal, cumpre registrar que igual procedimento se adotou em outros Tribunais, no Senado Federal, na Câmara dos Deputados no Tribunal de Contas da União.

56. A conclusão que se impõe e a de que a jurisprudência, quer do Supremo Tribunal Federal, quer do Superior Tribunal de Justiça, é, hoje, unânime no sentido de que quaisquer parcelas devidas pela Administração a seus servidores, devem, se pagas com atraso, ser corrigidas, não só porque constituem dívida de valor de natureza alimentar, mas, também, para evitar o enriquecimento ilícito do Estado.

57. Apenas para reforçar o argumento de que parcelas remuneratórias devidas aos servidores devem, se pagas com atraso, ser corrigidas, registre-se que, pelo Decreto-lei nº 75, de 21 de novembro de 1966 (mais tarde, revogado, expressamente, pela Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991), o Governo sujeitou à correção monetária os débitos das empresas privadas para com seus empregados; determinou, ainda, que nas decisões da Justiça do Trabalho, a condenação incluísse sempre, a correção. E o fez, invocando diversos "consideranda": nos quais realçava os "abusos de direito (...) na retenção ou retardamento indevidos": os sucessivos recursos judiciais meramente "protelatorios", a circunstância de que tais fatos eram geradores de "tensões sociais"... A norma deveria valer para todo patrão... Mas, "*do as you are told; not as I do...*"

IX — CONCLUSÃO

58. De tudo o que foi dito, pode-se concluir que a jurisprudência brasileira é unânime em reconhecer que cabe a atualização de parcelas devidas pelo Estado aos servidores, desde a data em que deveriam ser pagas ate a data em que o pagamento realmente se efetivar.

59. Na verdade, a correção monetária não

constitui um "*plus*" a exigir expressa previsão legal. É, antes, atualização da dívida, decorrência natural da retenção indevida; constitui expressão atualizada do quantitativo devido.

60. A aplicação do princípio da legalidade, no sentido estrito, parece impedir que o Poder Público conceda, administrativamente, a correção monetária. Todavia no seu conceito amplo, o mesmo princípio a recomenda. E com ele, outro princípio: o da moralidade, que impede a todos, inclusive ao Estado, o enriquecimento sem causa, e que determina ao "beneficiário" de uma norma o reconhecimento do mesmo dever na situação inversa.

61. As decisões administrativas mencionadas e o grande número de decisões judiciárias apontam no mesmo caminho. A jurisprudência uniforme dos Tribunais e da Justiça de primeira instância permitem antever a manutenção do mesmo entendimento.

62. É importante ressaltar que o Poder Judiciário *não cria o direito, não legisla, apenas, aplica o direito existente*. É que, como já deixamos expresso, muitas vezes a literalidade da lei não diz tudo o que no seu espírito se contêm. O que importa é a *mens legis* e, mesmo diante da clareza do texto, a interpretação se impõe, "*quando se percebe que a letra da lei não está em consonância com o seu espírito*" (Di Pietro, ob. cit., p. 114) e com os valores que *informam o sistema jurídico vigente*. Repetindo o que expressamos no início deste trabalho, encontrado o *valor* que se deseja preservar, se a letra da lei não alberga todas as situações em que este valor é posto em jogo, dá-se, então, pela interpretação, a integração que é um dos processos pelos quais se preenchem as lacunas da lei, com a extensão da norma aos casos análogos.

63. Ora, se o Poder Judiciário não cria o direito e se, como vimos, na hipótese sob exame, a jurisprudência é uniforme em reconhecer o direito à correção monetária, é porque esse direito existe. Aliás, como ressaltou o Dr. Moacir Antônio Machado da Silva, no parecer exarado no Processo PGR nº 8100.002096/90-54,

"*o pressuposto da invocação da tutela jurisdicional é a existência ou ameaça de lesão a direito (C.F./88, art. 5º, XXXV). Se a correção monetária pode ser pleiteada e obtida através de pleitos judiciais, é porque, em realidade, constitui um direito do titular" da pretensão e "um correspectivo dever da Administração, que, por isso mesmo, não deve subtrair-se ao seu cumprimento, subordinando-se à provocação judicial.*"

64. É verdade que as inúmeras decisões citadas neste Parecer so valem entre as partes. Há manifestações — todas aprovadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República — da Consultoria-Geral da República, atual Advocacia-Geral da União, sobre a extensão de decisões judiciais reiteradas. E são várias, como por exemplo: Parecer CGR nº 261-T, de 29/04/53, do Dr. Carlos Medeiros Silva, D.O. de 05/05/53, p. 8.674; Parecer nº CGR-H-76, de 17/09/64, do Dr. Adroaldo Mesquita da Costa, D.O. de 03/11/64, p.9.884; Parecer nº CGR-H-209, de 02/06/65, do Dr. Adroaldo Mesquita da Costa, D.O. de 09/07/65, p.6.460; Parecer nº CGR-H-302, de 27/01/66, do Dr. Adroaldo Mesquita da Costa, D.O. de 07/02/66, p. 1.448; Parecer nº CGR-SR-04, de 17/04/86, do Dr. Saulo Ramos, D.O. de 23/04/86, p. 5.813.

65. *O Decreto nº 73.529, de 21 de janeiro de 1974, veda a "extensão administrativa dos efeitos das decisões judiciais contrárias a orientação estabelecida para a Administração direta e autárquica em atos de caráter normativo ou ardinário*" e determina que tais decisões judiciais produzam efeitos, "*apenas em relação às partes que integraram o processo judicial e com estrita observância do conteúdo dos julgados*" (arts. 1º e 2º). Permite, entretanto, que a "*orientação administrativa firmada ou autorizada pelo Presidente da República" seja revista "mediante proposta de Ministro de Estado ou de dirigente de órgãos integrantes da Presidência da República*" (art. 3º). Além disso, pelo Decreto, o então Consultor-Geral da República, atual Advogado-Geral da União, tinha, também, igual competência.

66. Mais tarde, diploma legal de hierarquia superior, a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, no art 4º, confere ao Advogado-Geral da União a competência para:

"*X — fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal.*"

67. Nos termos dos arts. 40, § 1º, e 41 da mesma Lei Complementar nº 73/93, o parecer do Advogado-Geral, ou aquele por ele adotado, aprovado pelo Presidente da República e publicado com o despacho presidencial, vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

68. Ao criar, na Lei Maior, a Advocacia-Geral da União, não no capítulo destinado ao Poder Executivo, mas no capítulo intitulado "Das Funções Essenciais à Justiça", após o disciplinamento dos três Poderes do Estado, e ao determinar que lei complementar dispusesse sobre sua organização e funcionamento, o constituinte de 1987-1988, deu-lhe, sem dúvida alguma, *status* especial.

68.1. É Instituição à qual cabe, além de outras funções, atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Nessa função, vela pelo interesse público que, em resumo, é o bem público, finalidade e razão de ser da sociedade política. E a Advocacia-Geral da União nasceu como Instituição forte, essencial à Justica, aqui entendida na sua acepção ampla. Sua atuação, nas atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo, sobretudo pelo seu mais alto Órgão, o Advogado-Geral, visa a possibilitar a juridicidade plena do Poder Executivo na observância da legalidade, da legitimidade e da licitude, ou seja da conformidade dos atos da Administração com o sistema jurídico vigente, obedecendo, pois, ao anseio geral, que deseja, sem dúvida alguma, seja a atividade administrativa pautada pelo Direito e pelos princípios morais.

68.2. Ao *decidir* questões surgidas nas suas relações com o particular (no caso, servidor público), a Administação não deve agir com parcialidade, não deve ter em vista o *seu interesse* (aquele interesse secundário a que nos referimos no início deste Parecer), mas deve visar ao interesse público primário, que se confunde com o bem público e que, em resumo, exige seja respeitado o direito de cada um. À Advocacia-Geral da União, cabe fixar a exata interpretação das normas jurídicas para que seja alcançado o ideal de justiça almejado por todos.

69. Podemos concluir este Parecer invocando os princípios constitucionais informadores e conformadores do sistema jurídico brasileiro; podemos conclui-lo pela existência implícita, nas leis vigentes, da regra que determina a incidência da correção monetária sempre que procedimento inverso beneficiar o agente violador da norma (não pagar integralmente a dívida); podemos dizer, como o Ministro Leitão de Abreu, (voto no ERE nº 77.698-SP, RTJ 75/810), que a alegada "*lacuna não constitui, assim, lacuna verdadeira, porém lacuna meramente aparente, integrável ou suprível mediante interpretação*"; podemos afirmar que a atualização do débito se compreende no dever de pagar, para que o pagamento seja completo; podemos acrescentar, ainda, que não constituindo um *plus*, a correção integra o principal; podemos deixar claro que o débito, no momento em que for saldado, compreende o valor devido na data em que deveria ser pago, com a atualização, que lhe preserva o valor aquisitivo, o poder de compra; podemos deixar ressaltado o valor moral a ser preservado (o não enriquecimanto ilícito do devedor inadimplente). Fixaremos, dessa forma, a interpretação das leis, na forma do inciso X, do art 4º da Lei Complementar nº 73/93.

69.1 No caso sob exame, vimos que a jurisprudência há muito tempo se pacificou. Nos últimos anos, não há um só julgado que, em hipótese como a tratada nestes autos, tenha deixado de reconhecer a incidência da correção monetária.

69.2 Com a unanimidade absoluta dos Tribunais e Juízes decidindo no mesmo sentido, persistir a Administração em orientação diversa, sabendo que, se levada aos Tribunais, terá de reconhecer, *porque existe*, o direito invocado, é agir contra o interesse público; é desrespeitar o direito alheio, é valer-se de sua autoridade para, em benefício próprio, procrastinar a satisfação de direito de terceiros; é, enfim, agir com má fe, procedimento in-

compatível com o bem público para cuja realização foi criada a sociedade estatal e da qual a Administração, como o próprio nome o diz, é a gestora.

69.3 A Administração não deve, desnecessária e abusivamante, permitir que, com sua ação ou omissão, seja o Poder Judiciário assoberbado com causas cujo desfecho todos já conhecem. O acúmulo de ações dispensáveis ocasiona o emperramento da máquina judiciária, prejudica e retarda a prestação jurisdicional, provoca, enfim, pela demora no reconhecimento do direito, injustiças, pois, como, na célebre Oração aos Moços, disse Rui Barbosa, "justiça atrasada não é justiça, senão injustiça *qualificada e manifesta*" (edição da Casa de Rui Barbosa, Rio, 1956, p. 63). E, para isso, o Poder Público não deve e não pode contribuir.

70. Em conseqüência, tendo em vista o sistema jurídico brasileiro, a doutrina e a jurisprudência dos Tribunais Superiores, outra conclusão não nos resta, senão proclarnar que:

"*Parcelas remuneratórias devidas pela Administração a seus servidores, se pagas com atraso, devem ser atualizadas desde a data em que eram devidas até a data do efetivo pagamento*":

71. Algumas observações finais se impõem.

72. Em primeiro lugar, inobstante se contenha no dever de pagar o que é devido, para que o pagamento seja integral, embora não constitua um *plus* a exigir expressa previsão legal, o pagamento de correção devida em exercícios anteriores, deve, evidentemente, observar certas cautelas.

72.1 A Lei Maior (art. 167, II e V) e a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, estabelecem regras para a realização de despesas. Se não houve dotação orçamentária suficiente, podem-se solicitar créditos adicionais: *suplementares*, para reforço de dotação; *especiais*, se não houver dotação orçamentária específica (arts. 40 e 41 da Lei nº 4.320/64).

72.2 A Constituição, no § 8º do art. 165, permite que a lei orçamentária contenha autorização para abertura de crédito suplementar, nos termos da lei. As leis orçamentárias anuais têm, até o momento, contido essa autorização (e é provável que se mantenha a prática), fixando-lhe limites. Se as despesas se contiverem nesses limites, a abertura de crédito poderá ser feita por decreto; se os ultrapassarem, haverá necessidade de lei (C.F., art 167, V).

72.3 Além disso, é necessário, ainda, atentar para o disposto na Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, que, regulando o art. 169 da Constituição, fixou, para a União, em sessenta por cento da respectiva receita corrente líquida, em cada exercício, o limite para as despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta, indireta, inclusive fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, pagas com receitas correntes da União.

73. Em segundo lugar, poderia ser conveniente o estabelecimento de algumas regras para a execução deste Parecer se, afinal, vier ele a ser adotado por V. Exa. e aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República. Dessa forma, a fim de possibilitar seja o mais plenamente possível alcançada a Justiça, poderia o Órgão executor distinguir as várias espécies de crédito e fixar princípios a serem observados na satisfação do direito pleiteado. A título de sugestão, permito-me traçar possível esboço:

a) qualquer pagamento aos servidores efetuado com atraso, a partir da data de publicação deste Parecer, deve ser atualizado;

b) créditos ou simples atualizações decorrentes de exercícios anteriores, *observado o prazo de prescrição, quando for o caso*, devem ter tratamento diferenciado, conforme sua situação:

1) os decorrentes de decisão judicial, já incluídos nos precatórios. Esses devem ter seu seguimento normal e não se enquadram nas hipóteses deste Parecer;

2) os que são objeto de ação ainda em curso. A permanecerem *sub judice*, também não se enquadram nas referidas hipóteses;

3) os que ainda não foram objeto de questionamento judicial. Para esses, aplicam-se as conclusões que submetemos à consideração superior.

São as observações e conclusões — seja uma vez mais ressaltado. baseadas em orientação já consagrada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça e preconizadas pelo Ministério da Fazenda — que submeto à consideração superior.

Brasília, 16 de maio de 1996

MIRTÔ FRAGA

Consultora da União.