REAJUSTAMENTO DE REMUNERAÇÃO — ORDENADO E COTAS

— Interpretação do art. 23 da Lei 284, de 28-10-36, e do decreto-lei n.º 1.847, de 7-12-39.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PROCESSO N.º 17.043-45

Funcionários integrantes do antigo Quadro XII — Diretoria do Impôsto de Renda — do Ministério da Fazenda pleiteiam reajustamento de sua remuneração. Baseiam seu pedido no direito, de que se dizem titulares, ressalvado pela Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936. Seus argumentos giram em tôrno do disposto no art. 23 dêsse diploma legislativo e, ainda, de trechos isolados de exposições de motivos do D.A.S.P.

2. De início, e a êsse respeito, foi ouvida a Procuradoria Geral da Fazenda Pública. Sua apreciação aí está, no processo, bem deduzida e melhor lançada, em face da lei vigente e das alegações dos interessados.

Opinou pelo indeferimento da pretensão em exame. Assim também concluiu a Diretoria Geral da Fazenda Nacional.

3. A Lei n.º 284-1936, citada, em seu art. 23, suprimiu "o sistema de remuneração composto de ordenado e cotas, ressalvado o disposto no art. 4.º das Disposições Transitórias", ditando, nestes têrmos, uma regra geral de aparente efeito imediato e pronta aplicação. Aparente, sim, eis que uma ressalva, como se vê, desde logo fêz a êsse princípio. Consubstanciou-a o aludido art. 4.º das Disposições Transitórias. Aqui, uma exceção aberta à generalidade daquele preceito.

4. De fato, nesse dispositivo, isto é, no mencionado artigo 4.º, depois de determinar que "o C.F.S.P.C., em colaboração com a Comissão de Eficiência do Ministério da Fazenda", organizasse, dentro do prazo que fixou, "um plano de regularização do regime de cotas e

percentagens em vigor naquele Ministério", estabeleceu: "só se beneficiarão dêsse regime os funcionários que influirem diretamente na arrecadação de rendas orçamentárias".

5. Tal entendimento, porém, diga-se de passagem, inovação nenhuma continha digna de registro. A Lei número 489, de 15 de dezembro de 1897, que autorizou o Govêrno a instituir aquêle regime ou sistema de remuneração, já o destinava aos funcionários arrecadadores. Com efeito, assim dispunha o n.º 5 do seu artigo 9.º: "Converterá a gratificação que ora percebem os empregados das Alfândegas e da Recebedoria da Capital Federal em cotas calculadas sôbre a lotação da renda das repartições respectivas, nos três exercícios de 1894 e 1896", tendo-o feito o Decreto n.º 2.807, de 31 de janeiro de 1888, conforme consta de suas tabelas J, K e M, às quais alude seu artigo 26.

6. Dentro daquela exceção, outra, de retôrno, consignou o referido artigo, *verbis*: "... ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 23" (art. 4.º, *in fine*, da Lei 284, cit.), relativa essa, em primeiro plano, aos ocupantes, a êsse tempo, de cargos administrativos, e enquanto os exercessem. De fato. Aí lhes assegurou estoutro dispositivo as vantagens do regime citado, estabelecendo, todavia, que tal situação não traria "a nenhum dêsses funcionários vantagens pecuniárias superiores às que os mesmos" tivessem "percebendo, de fato ou por anologia, no decorrer do biênio de 1935-1936" (alínea *a* do parágrafo único do art. 23), o que importava, evidentemente, numa expressa limitação ao gôzo dessas vantagens. Na verdade, atente-se nestes têrmos e verificar-se-á que, abrindo aquela exceção, limite, sem dúvida, traçou ao uso do direito reconhecido e assegurado. Foi além: — resolveu em definitivo a situação dos funcionários a que se referira.

7. Estabelecido êsse princípio ou, melhor, essa base, a salvo pôs dos imediatos efeitos da supressão ordenada os funcionários da então Diretoria do Impôsto de Renda, *verbis*: "...salvo quanto aos funcionários da Diretoria do Impôsto de Renda" (al. *a* do art. 23 cit), funcionários que, por isto mesmo, continuam usufruindo as vantagens do regime extinto. Aí, por sua vez, nova fronteira traçou ao exercício daquele direito, definida na objetividade que lhe imprimiu, no alcance que lhe deu, no fim a que visou, *verbis*: "... até que, pelo aumento progressivo da arrecadação, a respectiva cota" (alínea *a* cit.), a que tinham direito, atingisse "à limitação prevista para a Recebedoria do Distrito Federal" (alínea ref.).

8. Claríssimo o texto. Uma condição resoluta estabeleceu. A incidência nos efeitos da norma ficou subordinada ao seu implemento. Atingido êsse *quantum* preestabelecido, a disposição supressiva do regime de cotas integrar-se-ia na plenitude de sua vigência e aplicabilidade.

9. Vê-se, pois, que excluídos ficaram êles daquela restrição, isto é, do cálculo na base das vantagens percebidas durante o mencionado biênio 1935-1936. Excluiu-os, literalmente, o preceito, assegurando-lhes, de modo expresso, a continuidade da situação em que os encontrou, até a verificação de um fato certo, em dia incerto.

10. Mais tarde, o Decreto-lei n.º 1.414, de 23 de janeiro de 1937, estabelecendo normas para o pagamento de vencimentos dos funcionários públicos, reproduzia a referida exceção, *verbis*: "... exceto quanto aos funcionários da Diretoria do Impôsto de Renda, cujo regime de paga-

mento obedecerá ao determinado dispositivo (§ 3.º do art. 5.º, *in fine*)", *id est*, ao artigo 23 da aludida Lei n.º 284, de 1936, ou, melhor, ao disposto na alínea *a*, segunda parte, dêsse preceito (item 7).

11. Posteriormente, foi expedido o Decreto-lei n.º 1.847, de 7 de dezembro de 1939, que reorganizou os quadros do referido Ministério da Fazenda. Estruturando o respectivo Quadro Suplementar, nêle integrou, entre outros, os cargos isolados e de carreira, permanentes, ou extintos, ocupados por funcionários beneficiados pelo regime de cotas (art. 3.º, alínea *a*). E prescreveu: "Aos atuais ocupantes do Quadro Suplementar, cujos vencimentos são os dos padrões numéricos, fica assegurado o pagamento da diferença entre a remuneração que estiverem percebendo e os vencimentos que lhes forem fixados nas tabelas anexas" (artigo 19).

12. E, assim dispondo, esclareceu: "Êsse regime de exceção cessará desde que o funcionário por êle beneficiado venha a perceber remuneração superior à que êste artigo lhe assegura" (§ 2.º do artigo 19 cit.), remuneração que, "para êsse efeito", diz o parágrafo 1.º do mesmo artigo, "é constituída por ordenado, cotas e diferença de vencimento assegurada pelo art. 3.º das Disposições Transitórias da Lei número 284, de 1936".

13. Inspirou-se êsse preceito no mencionado artigo 3.º da aludida Lei n.º 294, *verbis*: "Aos atuais funcionários fica assegurado o pagamento da diferença entre a remuneração que estiverem efetivamente percebendo ou que tiverem direito a perceber na data da publicação desta lei e os vencimentos que lhes forem fixados nas tabelas anexas (art. 3.º das Disposições Transitórias).

Para êsse efeito, fica entendido que essa remuneração é constituida apenas pelos atuais vencimentos orçamentários, acrescidos do abono provisório concedido pela Lei n.º 183, de 13 de janeiro de 1936, cujas restrições ficam mantidas" (§ 1.º do art. 3.º cit.).

Êsse regime de exceção cessará desde que, a qualquer título, o funcionário por êle beneficiado venha a perceber remuneração igual ou superior à que êste artigo lhe assegura" (§ 2.º do art. 3.º ref.).

14. A simples leitura de uma e outra disposições (itens 11 a 13) deixa ver claro que o aludido "regime de exceção" reside, ou assenta, na garantia de pagamento da diferença entre a remuneração e o vencimento. Resta, entretanto, precisar o *quantum* dessa mesma diferença. Aí, a meu ver, a questão principal, cujo esclarecimento porá em evidência a *mens legis*, o espírito da disposição, o sentido da norma, a expressão intrínseca do texto, o conteúdo do preceito ora examinado.

15. Confrontem-se ambos os dispositivos e verificar-se-á que, sem prejuízo dos assuntos por êles disciplinados, admitem igual interpretação. Realmente, um e outro fixaram a remuneração a que aludem. O da Lei n.º 284, de 1936 (item 13), estabelecido que era "constituída apenas pelos atuais vencimentos orçamentários acrescidos do abono provisório concedido pela Lei n.º 183, de 13 de janeiro de 1936...", fixou-a, fazendo expressa remissão à lei anterior. O preceito do Decreto-lei n.º 1.847, de 1939 (itens 11 e 12), dispondo que "a remuneração é constituída por ordenado, cotas e diferença de vencimento assegurada pelo art. 3.º das Disposições Transitórias da Lei n.º 264, de 1936", manteve a defi-

nição dada por aquela outra em seu art. 23 e esposada pelo Estatuto dos Funcionários, em seu art. 108.

16. Tendo silenciado sôbre o valor da cota-unidade, adotou explicitamente o estipulado na Lei n.º 284, citada (item 7, *in fine*), não alterado pelo referido Estatuto. Adotou-o realmente, não apenas pelo silêncio, mas, ainda pela expressa referência feita à lei que, por circunstâncias eventuais, adicionou à remuneração uma parcela estranha à sua essência. Na verdade, aludindo à "diferença de vencimentos assegurada pelo art. 3.º das Disposições Transitórias da Lei n.º 284, de 1936", indicou, em têrmos claros, o "abono provisório concedido pela Lei n.º 183, de 13 de janeiro de 1936" (item 13).

17. Atente-se bem na distinção dessa referência feita a parcelas da remuneração e convir-se-á em que aí está um dos principais elementos de orientação do intérprete. A assertiva é tanto mais evidente, quanto é certo que uma lei anterior havia, e há, que limite estipulou à cota assegurada aos funcionários da antiga Diretoria do Impôsto de Renda (item 7). Não há, pois, como afastar, repelir, ou considerar nenhum o *quantum* estabelecido na alínea "a" do parágrafo único do artigo 23 da referida Lei n.º 284, de 1936. Opinião em contrário levará à absurda admissibilidade da cota indefinida, indeterminada, ilimitada, incompatível com o sentido da legislação vigente. Isto porque nenhuma referencia faz o Decreto-lei n.º 1.847, de 1939, ao valor da cota-unidade, centro de gravidade da questão em exame. Limitou-se, como se disse, a aludir a "cotas", como parte integrante da remuneração. Mas isso, com igual generalidade, já o havia feito o Estatuto dos Funcionários, e ninguém admitirá que limitação importe do *quantum* daquela unidade. O preceito estatutário, que definiu a remuneração, deixa concluir pela prevalência do limite estipulado pela Lei número 284, de 1936, referida. Paralelamente, bem se está a ver, o mencionado Decreto-lei n.º 1.847 nada, a respeito, inovou.

18. Dir-se-á, porém, que, tendo aquêle diploma legislativo assegurado: "o pagamento da diferença entre a remuneração que estiverem percebendo e os vencimentos que lhes forem fixados nas tabelas anexas" (art. 19), por igual, fixou a própria remuneração. Circunscreveu-a à atingida a êsse tempo, ao tempo em que foi expedido o aludido diploma legal. Teria sido ela, assim, considerada estanque. O "estiverem percebendo" teria êsse alcance. Mas, a referida locução tem sentido de movimento de continuidade, de ação que, mais ou menos, se prolonga, se desenvolve, ou se distende.

19. *Prima facie*, o argumento apresenta-se lógico e concludente. Se, todavia, êsse fôsse o seu intuito, o referido preceito teria indicado, como se disse, o valor da cota-unidade, integrante, em número maior ou menor, da remuneração. Estaria, dêsse modo, elucidado o assunto e definida a espécie. Limite, êste, sim, aí, no Decreto-lei n.º 1.847, estaria meridianamente fixado e, ao mesmo tempo, atingido, ou não. Cingiu-se, entretanto, como se viu e como se vê, à declaração de que, para efeito do pagamento da diferença, a remuneração era "constituída, por ordenado, cotas..." (item 12, *in fine*).

20. Desde, portanto, que não foi expresso sob todos os aspectos, o mencionado preceito contido no art. 19 terá de ser, forçosamente, entendido à luz do disposto na alínea *a* do parágrafo único do art. 23 da Lei n.º 284, de 1936, que disciplinou a matéria, neste particular. Disciplinou o assunto que, a seu turno, foi confirmado por lei posterior, qual seja o parágrafo 3.º do artigo 5.º, *in fine*, do Decreto-lei n.º 1.414, de 23 de janeiro de 1937 (item 10). Conseguintemente, ao que tudo indica, ainda vige, ou continua em vigor, aquêle preceito, por ausência de disposição que, implícita ou explicitamente, o tenha revogado, ou modificado.

21. A generalidade é a característica dos dizeres do parágrafo 1.º do artigo 19 do aludido Decreto-lei n.º 1.847, generalidade que, com precisão e justeza, reflete o conteúdo, a expressão, a essência, mesma, do artigo 108 do Estatuto dos Funcionários, *verbis*: "Remuneração é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente a dois terços do padrão do vencimento e *mais as cotas* ou percentagens *que, por lei, lhe tenham sido atribuídas*...".

22. Comparem-se os dois preceitos, êste e o do parágrafo 1.º do artigo 19 do Decreto-lei n.º 1.847, confrontem-se ambos os dispositivos e, pura e simplesmente, emergirá a conclusão de que, referindo-se êste último a cotas, sem qualquer esclarecimento adminicular, fê-lo às "que, por lei, lhe tenham sido atribuídas" — ao funcionário beneficiado pelo regime de cotas. Não se diga que será isto subentender palavras à lei. Absolutamente. Reduz-se o argumento a meio lícito de entendê-la, de interpretá-la, compreendê-la, perscrutar-lhe o sentido, fixar-lhe o alcance e evidenciar-lhe a exata significação.

23. Acresce, ainda, que a generalidade característica do dispositivo posterior (§ 1.º do art. 19 do Decreto-lei n.º 1.847) contrasta com a especificação do preceito anterior (art. 23 da Lei n.º 284), sem que, por isto, se contrariem, ou repilam, sem que colidam. Antes, ajustam-se ambas as normas. Ajustam-se, integram-se e se completam com tal interdependência e interpenetração que não é possível dissociá-las. A Lei n.º 284, de 1936, fixou o valor da cota-unidade. O Decreto-lei n.º 1.847, de 1939, a esta apenasmente se referiu como parte integrante da remuneração, sem aludir ao seu "quantum". Se, portanto, na forma por que está redigido o parágrafo 1.º do artigo 19 dêste diploma legal, não mais vigesse o disposto na alínea "a" do parágrafo único do artigo 23 da Lei 284, absolutamente inadmissível seria, e será, a possibilidade de virem aquêles funcionários a perceber remuneração superior a que lhe assegura aquele outro preceito. Estanque o todo, também, e necessàriamente, o estariam os seus elementos componentes. Qualquer alteração nesse estado de coisas redundaria em diminuição da diferença, jamais no aumento da remuneração, que não estaria em jôgo. Êste seria o efeito duma promoção, por exemplo. Mas, a remuneração assegurada pelo Decreto-lei n.º 1.847 é constituída por ordenado e cotas, e não pelo vencimento e diferença fixa. Fôsse êsse o sentido da nova lei, outros teriam sido os seus têrmos. Tê-lo-ia feito como a Lei n.º 284, que estabeleceu: "... essa remuneração é constituída apenas pelos atuais vencimentos orçamentários, acrescidos do abono provisório concedido pela Lei n.º 183, de 23 de janeiro de 1936..."

24. A remuneração assegurada é, ao que se viu, a constituída por ordenado e cotas. O valor da cota-unidade êste permaneceu em desenvolvimento, até atingir a atribuída à Recebedoria do Distrito Federal.

25. Admita-se, "ad argumentum", que não foi êsse o intuito do legislador. Importará pouco ou, mesmo, nada. A vontade de quem elaborou a lei não é elemento que se leve em conta em hermenêutica. A lei, uma vez publicada, constitui-se em entidade com vida própria. Vale pelo que é; entende-se pelo que declara; interpreta-se pelo que estabelece, ainda que contrarie a intenção de quem a fez. Lei publicada é lei emancipada de qualquer tutela estranha, vive por si mesma, em conjunto apenas com as demais, suas congêneres, integrantes da legislação relativa à matéria objeto de sua disciplina.

26. A lei dirige-se a ambas as partes: — poder público e povo. Apesar da incontroversia dêsse principio, menos a êste do que aquêle outro obriga. Estatui normas de ação para a autoridade. Estabelece preceitos reguladores do exercício de suas atribuições em face do individuo. Cabe-lhe, pois, faze-la efetiva, realizá-la, executá-la, tal como nela se contém e declara, em beneficio proprio e da coletividade que governa e administra. Direitos que a lei reconheça e proclama, deveres que imponha e vantagens que conceda a pessoa, compete, antes de tudo, à Administração respeitá-los espontaneamente, exigi-los oportunamente, e outorgá-las de boa mente. Observados êsses ditames, assegurada estará a ordem jurídica.

27. Uma relação de ordem jurídica existe entre o Estado e o funcionário que o serve. Identica a natureza do vinculo que então se estabelece. Cria-o a lei comum reguladora do ingresso e da permanencia do interessado no serviço publico. Mantem-se dispositivos legais outros que lhe dizem respeito. Dêsse estado de coisas obrigações reciprocas surgem de igual caráter. Ao funcionário, desde logo, cabe executar os trabalhos que lhe forem confiados, mediante o exercício do cargo ocupado; ao Governo corre o dever de retribui-los, na forma estipulada.

28. No caso em apreço, atendendo a determinadas circunstancias de interêsse publico, resolveu a autoridade substituir o regime de retribuição de uma classe dos seus servidores. Fe-lo, sem prejuizo para os interessados, cujos direitos declaradamente assegurou, dando-lhes, assim, maior realce. A substituição dêsse regime, que suprimiu, subordinou-a a lei ao implemento de expressa condição. E, nesta conformidade, sob o mesmo sistema de pagamento, manteve parte dos até então beneficiados, colocando-os destarte, em situação especial, até que a cota-unidade, integrante de sua remuneração, atingisse determinado valor que, literalmente, indicou. Tal fato, não há dúvida, maior relêvo deu à relação de direito, ou ao vínculo jurídico existente. Funcionários e Estado tiveram, dêsse modo, revigorada a sua ligação, em face da lei que, mais claramente, a definiu. Refiro-me à lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936.

29. Três anos depois, novo diploma legislativo propôs-se regular a situação. Reconhecendo-lhe caráter excepcional, disciplinou-a, entretanto, em têrmos gerais, ou seja, na forma do artigo 108 do Estatuto,

já vigente, "id est", do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939. Nenhuma referência implícita ou explícita fez a determinado pormenor orgânico e imanente ao regime que se propunha substituir ou, melhor, suprimir. Nada articulou sôbre o valor da cota-unidade. Nem uma palavra a respeito, quando e certo que uma lei anterior o havia feito, como se disse. Simples alusão a cotas que, à semelhança do preceito estatutário, declarou componente a remuneração. Não é, pois, possível aplicá-la isoladamente, por falta de elementos que a esclareçam e completem, encontradas, ùnicamente, na mencionada Lei número 284, de 1936, alínea "a", "in fine", artigo 23. Na verdade, ambas se inteiram, eis que atendem em conjunto a todos os pormenores específicos.

30. A meu juízo, aí está o sentido exato do texto do Decreto-lei n.º 1.847, de 1939.

31. Acontece, porém, que as tabelas que lhes foram anexas e, ainda as que, alteradas, acompanharam os diplomas legislativos subseqüentes, de números 2.010, 2.069, 2.182, 2.207, 2.268 e 2.523, respectivamente de 9-2, 7-3, 9-5, 20-5, 3-6 e 23-8 de 1940, e n.º 3.043, de 11-2-1941, indicando a diferença entre a remuneração e o vencimento, levam a concluir que, desde aquela data, foi considerado extinto, ou suprimido, o regime, ou sistema de que se trata.

32. Estou, neste têrmos, pelo indeferimento do pedido.

Êste, o meu parecer.

D.A.S.P., em 2 de setembro de 1946. — *J. A. de Carvalho e Mello,* Assessor Jurídico, contratado.

*

Processo n.º 17.043-45 — Funcionários integrantes do antigo Quadro III — Diretoria do Impôsto de Renda — do Ministério da Fazenda, pleiteiam a revisão das tabelas anexas ao Decreto-lei n.º 1.847-39, a fim de obter reajustamento de sua remuneração.

2. O D.A.S.P. já teve ocasião de examinar o processo, tendo opinado pelo arquivamento, por julgar prescrito o direito de pleitear dos reclamantes.

3. Os interessados, entretanto, insistiram no pedido de que fôsse examinado o mérito da reclamação.

4. Esta D.P., admitindo fôsse discutível a preliminar de prescrição, emitiu parecer em 8 de fevereiro de 1946, examinando o mérito da solicitação e terminando por sugerir fôsse ouvido o Sr. Consultor Jurídico do D.A.S.P. , por se tratar de assunto de natureza jurídica.

5. Convidado a se pronunciar, fê-lo o Sr. Assessor Jurídico através de exaustivo parecer, em que analisa pormenorizadamente o aspecto jurídico da questão, terminando por se declarar, expressamente, pelo indeferimento do pedido.

6. Nessas condições, a D.P. se manifesta pela restituição do processo ao Ministério de origem, para arquivamento.

D.P., em 19 de março de 1947. — *Astério Dardeau Vieira,* Diretor de Divisão.

De acôrdo — Em 19-3-47 — *Bittencourt Sampaio.*