

FUNCIONARIO PUBLICO — DIARIAS DE BRASÍLIA

— Não são inconstitucionais os arts. 13 e 18 da Lei n.º 4.345, de 1964.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 22.573-64

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E. M. — N.º 060-H, de 6 de agosto de 1964. — “Aprovo. Em 14 de agosto de 1964” — Rest. ao DASP em 18-8-64).

PARECER

A aplicação da Lei n.º 4.345, de 26 de junho último, instituidora dos novos valores de vencimentos para os servidores públicos civis do Poder Executivo, situou em campos opostos a Divisão do Regime Jurídico do Pessoal e a Consultoria Jurídica, ambas do Departamento Administrativo do Serviço Público.

2. Os pontos cruciais da divergência são precisamente — “Diárias de Brasília” (art. 13) e Vencimento-Teto (artigo 18).

DIÁRIAS DE BRASÍLIA

3. As dúvidas a serem dirimidas são:

3.1 — É constitucional o artigo 13 da lei 4.345, de 1964, que congelou as “Diárias de Brasília”, face ao que prescreve o artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 3?

3.2 — Em caso afirmativo, pode processar-se a absorção, no vencimento, de 30% das diárias, na conformidade do § 1º do artigo 2º do decreto n.º 54.012, de 1964, que regulamentou os dispositivos das leis 4.328 e 4.345, relativos a “diária de Brasília”?

3.3 — A parcela absorvida no vencimento, vencimento é?

3.1 — O artigo 13 da lei nº 4.345, cuja constitucionalidade se discute, está assim redigido:

“Art. 13. As diárias previstas na lei nº 4.019, de 20 de dezembro de 1961, não poderão exceder às quantias que, na correspondência de cada nível, padrão, símbolo ou valor de vencimento, ou função gratificada, vinham sendo percebidas pelos funcionários civis antes da vigência desta lei”.

A argumentação de que se utilizam os que defendem a inconstitucionalidade do retrotranscrito artigo 13, pode ser assim resumida:

a) as “diárias de Brasília” foram regulamentadas pelo artigo 6º da Emenda Constitucional número 3, na forma que se segue:

“Os vencimentos, subsídios, *diárias* e ajuda de custo, concedidos, a qualquer título, em razão da transferência da Capital da União para o Planalto Central do País, serão os aprovados pelo Poder Legislativo na sessão legislativa em que esta emenda fôr aceita”.

b) Promulgou-se a respectiva lei complementar (nº 4.019, de 20 de dezembro de 1961) exaurindo-se com ela, uma vez terminada aquela sessão legislativa, a possibilidade de nova regulamentação a não ser através de outra alteração na Carta Magna.

c) O artigo 13 em apêço, congelando as “diárias de Brasília”, alterou a forma de seu cálculo estabelecida nos artigos 1º e 2º da Lei nº 4.019, vulnerando, assim, dispositivo expresso da Lei Básica.

Os artigos apontados — 1º 2º da Lei nº 4.019 — têm a seguinte redação:

“... pelo efetivo exercício em Brasília, uma diária correspondente até 1/20 (um vinte avos) de seus vencimentos”. (artigo 1º).

“... pelo efetivo exercício em Brasília, uma diária na base de até 1/30

(um trinta avos) dos respectivos vencimentos”. (artigo 2º).

Indaga-se: qual a forma de cálculo prevista nos artigos acima mencionados? Aquela que não ultrapasse dos limites máximos de 1/20 e 1/30 respectivamente.

Das expressões, “correspondente até 1/20” e “na base de até 1/30”, empregadas pelo legislador, não se pode tirar outra conclusão, senão a de que a forma de cálculo das diárias em apêço não poderá exceder, conforme o caso, a 1/20 e 1/30, que estes são os limites máximos.

Porventura, terá o artigo 13 da Lei 4.345 contrariado o critério estatuído pela lei 4.019, no tocante à forma de cálculo das “diárias de Brasília”? Evidente que não. Com a aplicação do citado artigo 13 os cálculos não excedem os limites vedados, isto é, 1/20 e 1/30.

Assim, *data venia*, não procede a arguição de inconstitucionalidade prefalada.

3.2 — A absorção de 30% das diárias congeladas pelo tantas vezes aludido artigo 13 da Lei 4.345 como quer o § 1º do art. 2º do decreto regulamentar nº 54.012 ao meu parecer está em perfeita consonância com o artigo 4º da Lei 4.019 que rege a matéria.

Com efeito, preceitua o citado art. 4º:

“As diárias referidas nos artigos anteriores irão sendo gradual e obrigatoriamente absorvidas, na razão de 30% (trinta por cento) dos aumentos ou reajustamento dos atuais vencimentos dos beneficiados por esta lei”.

Apesar de a Lei número 4.345 ter aumentado vencimentos é vedado a sua repercussão nas diárias que ficaram, portanto, congeladas, continua de pé a absorção de 30% de que cogita o art. 4º acima-transcrito e, mais que isso, legitimada a interpretação que fez acres-

cer nas diárias em questão os aumentos das Leis números 4.069-62 e 4.242-63. Independentemente de qualquer aumento nas “diárias de Brasília”, toda vez que houver majoração de vencimentos, uma parcela das aludidas diárias, relativa a 30% desta majoração, será absorvida.

3.3 — A natureza jurídica das parcelas incorporadas como decorrência da absorção das “diárias de Brasília”, na forma prevista pelo artigo 4º da Lei nº 4.019, não pode ser definida, de modo simplista, *data venia*. A própria Ementa Constitucional nº 3, art. 6º, parágrafo único, expressamente declara que as “diárias de Brasília” não se incorporam nos proventos da inatividade. Isso significa que vencimentos não são, porque se os fossem, por força do artigo 191 da Constituição federal, integrariam nos proventos da inatividade.

A parcela absorvida não perde a característica de vantagem pelo exercício em Brasília. O funcionário que fôr removido ou passar a ter exercício fora da Nova Capital, perdê-la-á (art. 8º da Lei 4.019).

A absorção de que se trata não é para aumentar os vencimentos dos servidores, mas, sim, para diminuir as diárias, até sua total extinção, tendo-se em vista que as condições que ensejaram o tratamento excepcional hão de passar com o tempo, não mais se justificando o privilégio.

As “diárias de Brasília” não serão jamais vencimentos para qualquer efeito, mas, sempre uma vantagem extra que durará pelo menos em tese, enquanto as condições da Nova Capital assim o exijam. Isso não significa que os que a têm hoje vão perdê-la amanhã, e, sim, que amanhã não haja mais necessidade de oferecê-la aos que tenham de prestar serviços em Brasília.

Este é o sentido da absorção — artigo 4º da Lei 4.019. Toda vez que houver aumento de vencimento, parte das “diárias” deixarão de o ser; para se constituir em “diferença de vencimento” (que outra coisa não é senão a “parcela

absorvida” ou “parcelas incorporadas”). Os novos funcionários, servidores em Brasília, as receberão já assim reduzidas, sem esta parcela absorvida até que desapareçam totalmente (artigo 4º, § 1º, da citada Lei 4.019).

Mas, como *diferença de vencimento*, passam a integrar uma parcela à parte, condicionada ao efetivo exercício em Brasília, não se incorporando no vencimento para nenhum efeito, em razão mesma desta vinculação conforme o artigo 8º da Lei 4.019. Não podem, portanto, ser compreendidas para os efeitos do artigo 1º, § 5º, da Lei nº 4.345. Só desaparecem ou por mandamento constitucional ou cessando o exercício do servidor em Brasília.

Desta forma, concordo, em tese, com o pronunciamento da D. R. J. P. do DASP, *data venia*, da douta Consultoria Jurídica do mesmo Departamento. As *tabelas*, todavia, devem ser elaboradas conforme este parecer, ainda que necessária a alteração do Decreto nº 54.012-64.

TETO

4. A divergência quanto ao texto, se funda em que o artigo 18 da Lei nº 4.345, que o estabeleceu, também é inconstitucional, porque:

4.1 — retroagiu afrontando o § 3º do artigo 141 da Constituição, *verbis*:

“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

4.2 — tornou redutíveis os vencimentos dos funcionários estáveis, quando na *communis opinio* já se consagrou o entendimento segundo o qual a irredutibilidade é corolário da estabilidade;

4.3 — a relação jurídica dos funcionários públicos e o Estado, em nossa Carta Magna, é estatutária com *vinculação constitucional*;

4.4 — doutrinariamente, Pontes de Miranda, com sua incontestada autoridade, ensina que:

“Os vencimentos dos *funcionários públicos estáveis*, que são os de que cogita o artigo 188, não podem ser diminuídos, porque seria ilusória a estabilidade...”

4.1 — A invocação do direito adquirido, em matéria de vencimentos de funcionários, resulta da tese, já superada segundo a qual a relação entre o funcionário e o Estado, é contratual.

O eminente Ministro Nélson Hungria, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 20.988 (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 40, pág. 136), em brilhante voto acompanhado unanimemente por seus ilustres pares, argumentou:

“Se há um direito administrativo, um ponto em que se aquietou, quer na doutrina, quer na jurisprudência, é o da inexistência de direito adquirido do funcionário público à imutabilidade de seus vencimentos. Só existe tal direito em relação dos estipêndios vencidos! Quanto aos vincendos sua irredutibilidade só se impõe quando a lei excepcional é expressamente assegurada”.

Para corroborar seu ponto de vista, citou ainda o ensinamento de Gaston Gèze:

“Todas las ventajas patrimoniales del empleo o funcion publico, esto es el contenido economico de la relacion estan regulados unilateralmente por la ley. El sueldo por conseguinte no tiene carácter contractual. Es un Status objetivo, legal e regulamentario, y por lo tanto puede ser en cualquier momento por la ley e el reglamento, en su quantum o en sus modalidades... El derecho al sueldo por su naturaleza “publicística” no es absoluto, esto es, no puede ser considerado como un derecho adquirido durante el tiempo de duracion de la relación. Em todo momento la ley puede reducirlo para el futuro”.

4.2 — Ainda que a *communis opinio* fôsse (que não é, *data venia*) a de reconhecer-se a irredutibilidade de vencimentos como corolário da estabilidade do funcionário público, mesmo assim se-

ria de não ser acompanhada pelo intérprete da lei, porque contrária aos preceitos constitucionais que, expressamente, tornaram irredutíveis apenas os vencimentos dos magistrados.

Repita-se, por oportuno, o que sustentara a este respeito meu ilustre antecessor nesta Consultoria, Dr. Valdir Pires:

“A irredutibilidade entre nós é excepcional, garantia conferida, apenas, aos magistrados, de modo expresso no texto constitucional. Não está implícita no conceito da vitaliciedade e muito menos no da estabilidade. São garantias diferentes, e por isso mesmo atribuídas discriminadamente, aos membros do Poder Judiciário”.

Neste sentido, é a jurisprudência da mais alta Corte de Justiça do País:

“É incontroverso que a redutibilidade de vencimentos é constitucional; que os próprios vencimentos dos funcionários vitalícios estão sujeitos à redução”. (Ap. Cível 5.980, Relator: Ministro Laudo de Camargo, in *Arquivo Judiciário*, vol. 37, pág. 35).

4.3 — Ainda que aceita a tese segundo a qual a relação jurídica do funcionário público e o Estado é estatutária com *vinculação constitucional*, ainda assim, não se poderá concluir pela irredutibilidade de vencimentos dos funcionários estáveis. Mas não é a Constituição mesma que, assegurando, expressamente, a irredutibilidade dos vencimentos dos magistrados, excluiu, por via de consequência, desta garantia, os vencimentos dos demais funcionários? (“*inclusio unius exclusio alterius*”).

Assim, entende o Egrégio Supremo Tribunal Federal: “A irredutibilidade de vencimentos e garantia de que *unicamente* gozam os membros do Poder Judiciário, quer federais, quer estaduais, não se estende aos membros do Ministério Público” (*Revista do Supremo Tribunal Federal*, nº 69, pág. 377).

Outrossim, não tem, *data venia*, a menor procedência a alegação de que o

teto estabelecido segundo a regra do art. 18 da Lei 4.345, poderá afetar a própria estabilidade do funcionário que, não tendo irreduzíveis seus vencimentos, poderá vir a tê-los tão minguados que se veja obrigado a exonerar-se.

Note-se que o citado art. 18 estabelece o limite máximo de vencimento bruto correspondendo ao *quantum* fixado para o Ministro de Estado. Se este quantitativo ameaça o funcionalismo de modo a descaracterizar a estabilidade e a vitalidade, pela imposição de uma remuneração reduzida, há que se concluir, absurdamente, que os vencimentos fixados para o Ministro de Estado, no caso Cr\$ 850.000,00, são demasiado baixos em relação ao dos funcionários estáveis. Mas isso está longe de ser a realidade, que é bem outra!

Dispositivo como o do art. 18 em causa, só se justifica pela anarquia salarial reinante no País. De outra forma, como conceber-se que o funcionário estável esteja percebendo remuneração superior à do Ministro de Estado?

A norma do art. 18 e seus parágrafos corrigirá a distorção sem ser abusiva, por isso que, se de sua aplicação resultar diminuição de vencimento, esta equipará o funcionário ao Ministro de Estado, em matéria de remuneração.

É verdade que a redutibilidade dos vencimentos dos funcionários não poderá ser admitida indiscriminadamente para asfixiar o servidor de modo a envilecer seus estímulos. O teto do art. 18 em causa não tem este objetivo nem ninguém poderá, de sã consciência, surpreender nêle tal propósito, tanto mais quanto, no seu art. 33 da mesma Lei 4.345, prevê a complementação de vencimentos para os que, em virtude de sua aplicação, porventura venham a ter remuneração inferior a que legitimamente já tinham antes, respeitado, evidentemente, o teto do citado art. 18 (§ 3º, art. 33, Lei 4.345).

4.4 — Se, agora, o insigne mestre Pontes de Miranda defende a tese da ir-

redutibilidade dos vencimentos do funcionário estável, ouso dêle divergir escudado na mansa e pacífica jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal onde pontificaram e ainda pontificam notáveis juristas. Também, na doutrina, encontro do lado de cá o notável Carlos Maximiliano (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. III, pág. 58), o renomado Temístocles Cavalcanti (*O Funcionário Público e seu Estatuto*, pág. 279), Bento de Faria (*Aplicação e Retroatividade da Lei*, 1934, pág. 25) e tantos outros que honraram e honram as letras jurídicas pátrias.

Assim, também opino pela constitucionalidade do art. 18 e seus parágrafos, da Lei nº 4.345-64.

É o meu parecer, s.m.j.

Brasília, 6 de agosto de 1964. —
Adroaldo Mesquita da Costa, Consultor-Geral da República.

E. M. 240, DASP, DE 23 DE JULHO
DE 1964

Exmo. Sr. Presidente da República:

Diversas dúvidas têm surgido em torno da aplicação da Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964, que instituiu novos valores de vencimentos para os servidores públicos civis do Poder Executivo, dúvidas que este Departamento tem o dever de examinar, dirimir ou propor a respectiva solução para o devido esclarecimento dos órgãos de pessoal da administração pública civil da União.

2. Dentre as dúvidas suscitadas, conforme se vê do parecer anexo, da Divisão do Regime Jurídico do Pessoal, deste Departamento, destacam-se as referentes às Diárias de Brasília e ao Vencimento-Teto.

3. Manifestando-se sobre os assuntos mencionados no item anterior, aquela Divisão pediu a audiência da Consultoria Jurídica deste Departamento, a qual, a seu turno, dadas as divergências do respectivo parecer, sugeriu fôsse so-

licitado o sempre esclarecido pronunciamento da douta Consultoria-Geral da República.

4. Os pareceres dos referidos órgãos dêste Departamento contém todos os elementos que permitirão, no exame do assunto, a superior apreciação do Doutor Consultor-Geral da República, cuja audiência esta Direção-Geral também julga oportuna, dados o interesse geral e a relevância da matéria, embora espouse, em princípio, os pontos de vista do parecer emitido pela Divisão do Regime Jurídico do Pessoal.

5. Sem se deter na apreciação dos demais aspectos esta Direção-Geral pede vênua a V. Excia. para aditar algumas considerações de referência ao Vencimento-Teto, fixado no artigo 18 da mencionada Lei 4.345, de 1964, dispositivo cuja amplitude lhe parece abranger, realmente, tôdas as importâncias devidas ao funcionário, a qualquer título, ressalvado, apenas, o salário-família.

6. Seja dito, aliás, que a Mensagem nº . . de 1964, com que V. Excia. encaminhou ao Congresso Nacional, o projeto que se transformou na Lei em apreciação, ao propor a medida do Vencimento-Teto, já deixara expresso o ponto de vista do Governo quanto à tese de redutibilidade de vencimentos, inclusive através das referências à jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal.

7. Procura a Consultoria Jurídica dêste Departamento, com apoio na opinião de Pontes de Miranda, sustentar a tese de que a estabilidade tem como corolário a irredutibilidade de vencimentos, dado que a relação jurídica entre o funcionário e o Estado é estatutária ou legal, "com vinculação constitucional".

8. Caberia ressaltar desde logo que a própria doutrina oferece campo fértil para a sustentação de tese contrária, ou seja, a da redutibilidade de vencimentos, excetuados os da magistratura. Bastaria lembrar, a respeito Themistocles Calvanti (*O Funcionário Público e seu*

Estatuto, pág. 279), Carlos Maximiliano (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. III, pág. 58), Bento de Faria (*Aplicação e Retroatividade da Lei*, 1934, pág. 25) e outros. O próprio Pontes de Miranda, em seus *Comentários à Constituição de 1934*, vol. I, pág. 250, admite: "Só se cria emprêgo federal, só se fixam e só se alteram *para mais ou menos* os vencimentos dos empregados públicos, por lei especial" (O grifo não é do original).

9. Mas a jurisprudência dos tribunais, notadamente do Supremo Tribunal Federal, é de tal forma caudalosa que o recurso à mesma dispensa esforço maior no campo da interpretação doutrinária. Vejam-se, sucintamente, alguns dos principais arestos, que formam como que uma torrente uníssona de opiniões conformes, na vigência de tôdas as Constituições republicanas.

10. Do egrégio Supremo Tribunal podem ser destacadas as seguintes decisões:

"Os motivos de ordem pública que justificam o preceito constitucional de irredutibilidade dos vencimentos dos magistrados federais, e por paridade dos Juizes estaduais"... "não militam em relação aos outros funcionários, embora também vitalícios (*Manual de Jurisprudência Federal*, de Otávio Kelly, 1º Suplemento, pág. 303).

"A irredutibilidade de vencimentos é garantia de que unicamente gozam os membros do Poder Judiciário, quer Federais, quer Estaduais, não se estendendo aos membros do Ministério Público (*Revista do Supremo Tribunal Federal*, nº 69, pág. 377).

"Ao Poder Legislativo compete fixar os vencimentos dos funcionários públicos, aumentá-los ou reduzi-los como lhe parecer justo, desde que não tenham a garantia da irredutibilidade" (Recurso Extraordinário 1.784, de Alagoas, *in Arquivo Judiciário*, vol. 28, pág. 250).

"É incontroverso que a redutibilidade de vencimentos é constitucional; que os

próprios vencimentos dos funcionários vitalícios estão sujeitos à redução" (Apelação Cível 5.980, Relator Ministro Laudo de Camargo, in *Arquivo Judiciário*, vol. 37, pág. 35).

"O que se torna insuscetível de reduções é o vencimento do serviço já prestado e que deve ser pago em face da lei que marcava o estipêndio, podendo, ao propósito, falar-se em situações jurídicas definitivamente constituídas. O mesmo, porém, não se passa quanto ao serviço a ser prestado e que recai no regime legal ou estatutário ininvocável, aqui, o direito adquirido" (Apelação Cível 8.733, da Bahia, Relator o Ministro Orosímbo Nonato, acórdão unânime, publicado na *Revista de Direito Administrativo*, vol. IV, pág. 157).

"A situação do emprego, na época da nomeação, não fica imutável em proveito do empregado; continua regida pelas leis e pelos regulamentos, que podem ser modificados legalmente e regularmente, sendo o funcionário obrigado a se sujeitar a essas modificações, salvo se preferir solicitar a sua demissão". (Acórdão unânime relatado pelo Ministro Viveiros de Castro, in *Revista de Direito*, vol. 53, págs. 146 e 161).

"Dentro desse quadro, a ação do Estado desenvolve-se no interesse público e os direitos dos funcionários às vantagens da carreira ficam subordinados às prescrições legais, alteráveis ao arbitrio do legislador, sem que possam ser invocados direitos que se não constituíram definitivamente" (Recurso Extraordinário 8.471, relator Ministro Aníbal Freire, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 3, págs. 244/246).

"A subordinação do funcionário a um *status*, isto é, a uma situação objetiva geral e impessoal, legal e regulamentar no sentido técnico dessas expressões, consoante o conceito de Plínio Barreto, lembrado na sentença de fls., impediu a formação de "direito adquirido"... (Recurso Extraordinário 8.874, Relator Ministro Orosímbo Nonato, in *Revista Forense*, vol. 136, págs. 417/419).

"Se a mesma Constituição, que não permite à lei prejudicar o direito adquirido, só faculta a redução de vencimentos no tocante aos magistrados (Art. 95, III), para resguardo da independência de suas funções e conseqüente proteção de seus jurisdicionados, deixou claro que, em regra, são redutíveis por lei os proventos dos demais funcionários públicos e que, na garantia do direito adquirido, não se compreende a irredutibilidade de tais proventos" (Recurso Extraordinário 15.530, Relator Ministro Luís Gallotti, in *Diário da Justiça*, de 26-10-1951, pág. 3.578).

"Não se nega ao Estado o poder de reduzir o vencimento de seus funcionários, mas impõe-se-lhe o reconhecimento de um motivo de interesse público justificando essa necessidade e, além disso, que a medida tenha um caráter geral e impessoal" (Recurso Extraordinário nº 16.421, Relator o Ministro Lafaiete de Andrada (2ª Turma) in *Arquivo Judiciário*, de 20-6-1951, págs. 340 a 350).

"Desde que não fira direitos adquiridos no que respeita à segurança no exercício do cargo e o processo para perda das funções, pode o Estado alterar, modificar, no interesse público, as relações de emprego" (Acórdão de 24-9-52, recurso no mandado de segurança 1.764, in *Diário da Justiça* de 22-6-53, pág. 1.712).

11. A jurisprudência de outros tribunais brasileiros adota a mesma orientação de nossa Corte Suprema. Poderiam ser citados, a respeito, o Acórdão unânime do Tribunal Federal de Recursos na Apelação Cível nº 92, publicado na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 85, págs. 107 e 112; diversos acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 23, pág. 142, *Revista Forense*, vol. 124, pág. 200; *Revista de Direito Administrativo*, vol. 13, pág. 229; *Revista Forense*, vol. 113, pág. 143; *Revista de Direito*, vol. 20, pág. 609; *Revista de Direito Administrativo*,

vol. VIII, pág. 147; *Revista de Direito Administrativo*, vol. 35, pág. 112/3); do Tribunal de Justiça do ex-Distrito Federal e hoje Estado da Guanabara (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 24, págs. 72/84; acórdão unânime do 4º grupo das Câmaras Cíveis Reunidas na Apelação Cível 5.764; *Revista de Direito Administrativo*, vol. 35, págs. 113/123); e do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 9, págs. 183/4).

12. De toda a farta jurisprudência citada apenas uma restrição se nota à incontroversa e pacífica tese da redutibilidade de vencimentos que não os da magistratura: a contida na decisão da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal de que foi Relator o Ministro Lafaete de Andrada, sendo voto vencido o Ministro Orozimbo Nonato. Ali se exige que a medida tenha caráter geral e impessoal, além do reconhecimento de um motivo de interesse público que a justifique. ..

13. Ora o Vencimento-Teto, adotado no artigo 18 da Lei 4.345, de 1964, é providência de indiscutível interesse público, pois visa à restauração do princípio da hierarquia, para correção de uma política salarial prenhe de distorções e cujas conseqüências, sobre perturbarem o bom funcionamento da máquina administrativa representavam, ainda, um dos fatores responsáveis pela inflação que o Governo enfrenta e se propõe a combater.

14. Demais disso, a medida tem um caráter geral e impessoal, pois alcança a quem quer que, na administração civil e militar, atinja os limites estabelecidos no citado preceito do artigo 18. Não parece sustentável a tese de que *generalidade* implicaria no conceito de *totalidade*, até mesmo porque essa circunstância nem sempre atenderia ao interesse público — requisito que deve sempre coexistir — tal seria o caso, por exemplo, de se estabelecer redução no salário-mínimo, em situações onde o valor aquisitivo da moeda permaneça inalterado ou apresente decréscimo.

15. Com estas considerações, que se aduzem apenas para que os respectivos dados possam servir de subsídio, ainda que modesto, à decisão final este Departamento tem a honra de propor a V. Exa. que promova o pronunciamento da Consultoria-Geral da República.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Exa. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Wagner Estelita Campos*, Diretor-Geral.

— Interpretação do art. 13 da Lei nº 4.345, de 1964, Idem do parágrafo único do artigo 192 do Código de Vencimentos dos Militares.

— Em face da competência exaurível do art. 6º da Emenda Constitucional nº 3, a Lei nº 4.019, de 1961, não pode ser alterada pela legislação ordinária.

— Inconstitucionalidade do disposto no art. 13 da Lei nº 4.345, de 1964, e parágrafo único do artigo 192 da Lei nº 4.328, de 1964.

— A relação jurídica entre o funcionário e o Estado é estatutária ou legal, com vinculação *constitucional* não tendo apoio em nosso Direito Constitucional a doutrina alienígena, que permite a alteração da situação jurídica do funcionário pela legislação ordinária, sem ofensa a direito adquirido.

— A estabilidade tem como corolário a irredutibilidade de vencimentos.

PARECER

I

Em razão de dúvidas suscitadas pelo Serviço de Administração na aplicação da Lei nº 4.345, de 26 de junho último, que institui novos valores de vencimentos para os servidores públicos civis do Poder Executivo a Divisão do Regime Jurídico do Pessoal, deste Departamento (D.R. J. P.), após opinar sobre a matéria, solicitou o parecer desta Consultoria Jurídica. Nesse sentido foi exarado despacho do Sr. Diretor-Geral, nele se

encarecendo a urgência de tal pronunciamento.

2. Passo, assim, a examinar o processo, ressaltando, apenas, os pontos em que se situa a minha divergência da interpretação perfilhada pela D. R. J. P.

II

3. Relativamente às chamadas “diárias de Brasília”, por esta forma dispõe o art. 13 da citada Lei nº 4.345, de 1964:

“As diárias previstas na Lei nº 4.019, de 20 de dezembro de 1961, não poderão exceder às quantias que na correspondência de cada nível, padrão, símbolo ou valor de vencimento, ou função gratificada, vinham sendo percebidas pelos funcionários civis antes da vigência desta Lei.”

4. Trata-se de reprodução, com outras palavras, da norma constante do parágrafo único do artigo 192 do novo Código de Vencimentos dos Militares (Lei nº 4.328, de 30 de abril de 1964), como se vê da seguinte redação:

“Excetuam-se do disposto neste artigo as diárias previstas na Lei nº 4.019, de 20 de dezembro de 1961, que não poderão, contudo, exceder às quantias que, na correspondência de cada posto ou graduação, estejam sendo percebidas pelos militares antes da vigência deste Código”.

5. Quer o preceito transcrito no item 3 deste parecer quer a disposição em que ele se baseou (parágrafo único do art. 192 do Código de Vencimentos dos Militares, reproduzido no item precedente), ambos os comandos jurídicos não escapam à eiva de inconstitucionalidade, como se demonstrará em seguimento.

6. As “diárias de Brasília” inicialmente concedidas de modo irregular, pela falta de previsão legal da vantagem, mas no evidente intuito de possibilitar a transferência do Governo Federal para a nova Capital do País, foram regulamentadas pelo art. 6º da Emenda Constitucional nº 3, de 8 de junho de 1961, na forma que se segue:

“Art. 6º Os vencimentos, subsídios, diárias e ajudas de custo concedidas, a qualquer título, em razão da transferência da Capital da União para o Planalto Central do País, serão os aprovados pelo Poder Legislativo, na sessão legislativa em que esta emenda for aceita.

Parágrafo único. As vantagens financeiras a que se refere este artigo não se incorporarão aos proventos da inatividade” (grifei).

7. Aceita a Emenda na sessão legislativa de 1961 foi então promulgada a respectiva lei complementar, que tomou o nº 4.019, de 20 de dezembro de 1961, esaurindo-se com ela após o término da respectiva sessão legislativa, a possibilidade de nova regulamentação pelo legislador ordinário. A fixação da vantagem, na forma estatuída na mencionada lei complementar, não é, assim suscetível de alteração por via de processo legislativo ordinário, mas, pela vinculação com a citada Emenda Constitucional nº 3, só por força de nova alteração da nossa Lei Maior.

8. Nenhuma dúvida, ao propósito, poderia validamente levantar-se, em face dos peremptórios termos do apêndice constitucional que se transcreveu acima (item 6). Se não, vejamos a opinião de Pontes de Miranda, ao comentar o referido artigo (*Comentários à Constituição de 1946*, Tomo VIII, Suplemento I, Borsoi, 1962, pag. 14):

“Outro ponto que merece ser ferido é o concernente à natureza da regra jurídica do art. 6º da Emenda Constitucional nº 3. Trata-se de regra jurídica de competência limitada no tempo. Na sessão legislativa em que se aprovou a Emenda Constitucional nº 3, a, de 1961, teve competência o Congresso Nacional para prever as transferências de pessoas que servem na Capital. Tal competência se esgotou. Rege, portanto, o princípio da competência no tempo ou princípio da competência exaurível!” (os grifos são do próprio original).

9. Ora, tanto o art. 13 da Lei nº 4.345, de 1964, como o parágrafo único do art. 192 do Código de Vencimentos dos Militares, paralisando as “diárias de Brasília”, alteram a forma de seu cálculo, que se baseia, nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei nº 4.019, de 1961, citada, em 1/20 (um vinte avos) ou 1/30 (um trinta avos) dos vencimentos, respectivamente, conforme as hipóteses ali contempladas. Esgotada a competência regulamentar, deferida, tão-somente, à lei complementar que se votasse naquela sessão legislativa, defesa era, como exaustivamente demonstrado, a alteração da forma de cálculo por meio de ato legislativo ordinário, que estaria assim, por via indireta, vulnerando dispositivo expresso da Lei Fundamental.

10. É dever do intérprete, mormente no estado de Direito, — e, por este, se entende, na definição de Carl Schmitt (*Teoria de la Constitución*, tradução espanhola, pág. 150) todo aquele “que respeite, sem condições, o Direito objetivo vigente e os direitos subjetivos que existam” — argüir a inconstitucionalidade da lei ou da norma jurídica que a integre, quando, chamado a opinar, se depare com o vício que a macula. De outro modo, não poderia estar tranqüilo com a sua consciência jurídica, pois não creio se possa entender essa função de alta responsabilidade sem a isenção e o espírito público de quem, por qualquer circunstância, se ache na condição de ter de dizer o Direito.

III

11. Ainda que se não entendessem inconstitucionais os citados preceitos das Leis ns. 4.345 e 4.328, não haveria como pretender a absorção, no vencimento, de 30% (trinta por cento) das diárias assim congeladas, como quer o § 1º do art. 2º do recente Decreto nº 54.012, de 10 de julho fluyente, o qual regulamentou aqueles dispositivos. De fato, se fôsse possível, *ad argumentandum*, a paralisação da vantagem de que se trata sem emenda constitucional, não se haveria de invocar a regra do art. 4º, *caput* da

Lei nº 4.018, de 1961, pois esta só tem razão de ser pela repercussão do aumento ou reajustamento dos vencimentos nas diárias. Se se defende a possibilidade do congelamento das diárias, não se poderá advogar a absorção de parte (30%) de um acréscimo que não foi concedido.

12. Acrescente-se, ainda, que, mesmo que não houvesse de se argüir a inconstitucionalidade da alteração do critério estabelecido pela Lei nº 4.019, de 1961, e que fôsse, por igual, lícita a absorção de 30% da diária segundo a lei anterior (Lei nº 4.242, de 7 de julho de 1963), não teria cabimento a restrição contida no § 2º do art. 2º do Decreto nº 54.012, de 1964, que declara que a parcela absorvida no vencimento “não será a este incorporado ou adicionado para qualquer efeito legal, inclusive o de contribuição para a previdência social”. Ora, se a parcela é *absorvida* no vencimento, segue-se, como corolário lógico e gramatical, que nêle se integra, constituindo, pelo menos, uma diferença salarial, que salário é.

13. Daí a minha inteira divergência com a D. R. J. P. deste Departamento, no que diz respeito às normas relativas às “diárias de Brasília”.

IV

14. Outro ponto em que se acentua o desacôrdo de natureza doutrinária entre o pronunciamento da D. R. J. P. e o meu entendimento é quanto às considerações atinentes ao limite máximo de retribuição (teto), consagrado no art. 18 da Lei nº 4.345, de 1964, quando aquela Divisão dêste modo se manifesta (item 20 do seu parecer) :

“Em qualquer hipótese, porém, deve ser observado aquêle limite máximo de retribuição, *mesmo quanto às situações já constituídas em razão de lei anterior ou de decisão judicial*, como se depreende do princípio consagrado no dispositivo em exame e reforçado, expressamente, no § 3º do art. 33 da mesma lei”. (grifado).

15. As situações constituídas em razão de lei anterior ou de decisão judicial não podem, como é de suma evidência, ser alcançadas pela norma jurídica posterior, sob pena de transgressão de um dos mais elementares postulados do Estado Democrático, concernente à irretroatividade da Lei, e que assim se enuncia em nossa Lei Magna, ao inscrever-se no § 3º do seu artigo 141:

“A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

16. A irredutibilidade de vencimentos dos funcionários estáveis é um princípio decorrente da própria estabilidade, a qual sem ela, não teria sentido.

17. De fato, a redutibilidade de vencimentos dos servidores estáveis é aceita na *communis opinio*, mas quando se trata de norma geral, aplicável a todos os servidores (com exclusão apenas dos magistrados e outros a eles equiparados), vale dizer, quando, *verbi gratia*, em decorrência da melhoria do valor aquisitivo da moeda, as condições econômicas e financeiras do país se tenham efetivamente elevado, de modo a que a redução reproduza o *statu quo ante*. Em outras palavras, se o valor aquisitivo da moeda subia em determinada percentagem, justificar-se-ia a redução geral de estipêndios na mesma proporção. E que, por êsse efeito, não seria, de fato, alterado, para menos, o estipêndio sugerido.

18. Themistocles Cavalcanti (*Tratado de Direito Administrativo*, 4ª ed., Freitas Bastos, 1961, vol. IV, pág. 234), a respeito, por esta forma se expressa:

“Mas qualquer redução deve ter caráter de generalidade e interesse público relevante. É o princípio”.

19. Tôda a imensa confusão que se espalha a respeito de redutibilidade de vencimentos provém da translação para nossa doutrina de teorias alienígenas, calcadas em outros pressupostos legais. Daí deriva o erro comum repetido entre

os nossos tratadistas e largamente acolhido até mesmo nos tribunais, segundo o qual a relação jurídica entre o funcionário público e o Estado é estatutária ou legal, para distingui-la da relação contratual.

20. Esta conceituação se constitui numa meia verdade, por isso que, em nosso Direito, a relação jurídica entre o funcionário e o Estado tem raízes mais profundas do que as simples disposições legais. Há, na Constituição da República, desde a de 1934 até a atual, garantias fundamentais que lhe são outorgadas e que, por êsse efeito, não podem ser alcançadas pela lei ordinária. Essa a grande e extraordinária diferença entre o Direito brasileiro e o dos países, entre os quais se situam a França, a Itália e a Alemanha de hoje, que nos legaram essa doutrina ali apressadamente recolhida.

21. A conceituação da relação jurídica ora examinada, ao meu entendimento, só poderia firmar-se na realidade do Direito brasileiro se assim se enunciasse: a relação jurídica entre o funcionário público e o Estado é estatutário ou legal, *com vinculação constitucional*.

Aí, sim, estariam definidos todos os elementos conceituais.

22. A primeira Constituição a assegurar garantias fundamentais aos funcionários públicos, embora o tenha feito timidamente, foi a social-democrática da Alemanha, de 1919 (arts. 128 a 133). Dela os reproduzimos, com maior amplitude, na nossa Constituição de 1934, depois na de 1937 e, finalmente, na atual, de 1946.

23. Outras Constituições não seguiram o modelo da de Weimar de 1919, nem mesmo a atual da República Federal Alemã que só dedica aos funcionários públicos algumas alíneas do art. 33 e o seu art. 34, mas sem assegurar qualquer das garantias fundamentais que o nosso Direito Constitucional oferece àqueles servidores.

24. Assim, a Constituição atual da Itália, de 1947, bem como a da França, de 4 de outubro de 1958, que nenhuma garantia asseguram ficando a matéria para a legislação ordinária, como se acha expressamente estabelecido em uma das alíneas do art. 34 da Constituição francesa, de 1958, nos seguintes termos: “A lei fixará as normas relativas às garantias fundamentais conferidas aos funcionários civis e militares do Estado”.

25. Dêse modo, a lei ordinária concede direitos, assim como poderá lei posterior retirá-los. Nesse sistema, a relação jurídica entre o funcionário e o Estado é, efetivamente, estatutária ou legal, mas não no nosso Direito, onde há declaração solene de garantias fundamentais na Constituição federal.

26. Não há como contestar que a estabilidade tem como consequência a irredutibilidade de vencimentos. Como adverte Pontes de Miranda, com sua imensa autoridade (*Comentários à Constituição de 1946*, Borsoi, 4ª ed., 1963, tomo VI, págs. 296 e 297):

“Por exigência constitucional implícita os vencimentos dos funcionários públicos estáveis são irredutíveis: a estabilidade dá-lhes pretensão quanto ao futuro, de modo que o artigo 141, § 3º, é invocável como em c) (irredutibilidade dos vencimentos dos Ministros do Tribunal de Contas) e em d) (idem dos professores catedráticos,

.....

Os vencimentos dos *funcionários públicos estáveis*, que são os de que cogita o art. 188, não podem ser diminuídos, porque seria ilusória a estabilidade. As únicas diferenças entre os vitalícios e eles estão em que não cabe contra aquele processo administrativo para perda de cargo, nem se pode suprimir o cargo. Assim, a *estabilidade*, a que se refere o art. 189, II, é a indemissibilidade sem processo administrativo em que se assegure ampla defesa, ou sem

sentença judiciária, *mais* a garantia da disponibilidade, se se extingue o cargo. A disponibilidade é com vencimentos integrais e aproveitamento obrigatório conforme o art. 189, parágrafo único. Não pode o funcionário público estável sofrer diminuição nos vencimentos: se a lei os deu, foi o que o Estado reputou indispensável, como contraprestação, para absorção da atividade do funcionário público. O elemento institucional que exclui ao ato de nomeação e investidura qualquer contratualidade, não o unilateraliza na eficácia; há ato jurídico bilateral, ou, se unilateral (enquadramento voluntário, ou compulsório que é raro), de eficácia bilateral” (Os grifos são do original).

27. E, mais adiante, ensina o grande constitucionalista pátrio (*Comentários cits.*, Tomo VI, págs. 298 e 299):

“Percorrendo a legislação brasileira de criação de cargos, nota-se que o legislador — de regra — parte da necessidade de que a pessoa investida conte com os vencimentos para a organização da sua vida, em que o Estado é tão interessado quanto ela mesma. Tudo ou o melhor da sua atividade é reclamado pelo Estado; sobre a base dos vencimentos é que o funcionário público organiza a sua vida econômica e da sua família, confiando na *estabilidade* que o Estado lhe promete e como tal se faz devedor e obrigado a ela. Funcionário público estável é funcionário público a que o Estado deve e é obrigado a não afastar do cargo senão conforme a Constituição, nem a retirar-lhe as vantagens sem as quais teria ele de preferir demitir-se: quem não pode demitir não pode forçar, pelas circunstâncias, a demissão”.

28. A redutibilidade de vencimentos só pode aplicar-se aos titulares de cargos de confiança e de livre nomeação e demissão, como bem acentua o preclaro constitucionalista: “Só não há direitos adquiridos a vencimentos futuros, por parte dos funcionários públicos de que

cogita o art. 188, parágrafo único ("cargo de confiança" e "de livre nomeação e demissão").

29. A interpretação, pois, do art. 18 da Lei nº 4.345, de 1964, para que dela não deflúa inconstitucionalidade, só poderá ser feita no sentido de norma a ser seguida, *ad futurum*, pelo legislador, mas não atingindo as situações anteriormente constituídas, a fim de que se respeite o disposto no artigo 141, parágrafo 3º, da Constituição de 1946.

V

30. Nesses aspectos se fundam a minha discrepância com a D. R. J. P. deste Departamento, embora não possa esconder o constrangimento em que me sinto ao manifestar-me sobre a matéria a que fui chamado a opinar, pelo interesse que a solução possa trazer à minha situação pessoal, no que respeita às considerações quanto ao limite máximo de retribuição de que cogita o referido art. 18 da Lei nº 4.345, de 1964. Só não me excusei dêsse pronunciamento por imperioso dever de ofício, quando o meu outro colega de Consultoria teria o mesmo impedimento.

31. Em face das considerações do item anterior, solicito ao Sr. Diretor-Geral que não aprove este parecer como costuma honrar-me, encaminhando a matéria ao Dr. Consultor-Geral da República, que melhor dirá da interpretação a ser seguida.

E o que me parece.

S. M. J.

Brasília, 16 de julho de 1964. — *Cle-
nício da Silva Duarte*, Consultor-Jurídico.

PARECER

O Serviço de Administração deste Departamento solicita o parecer desta Divisão a respeito de diversas dúvidas suscitadas em torno da aplicação da Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964, que instituiu novos valores de vencimentos

para os servidores públicos civis do Poder Executivo.

DIÁRIAS DE BRASÍLIA

2. Um dos principais aspectos a ser focalizado neste parecer versará sobre o cálculo das "Diárias de Brasília" com vistas inclusive, às novas situações criadas pelo referido diploma legal (classificação dos cargos de nível universitário, de Tesoureiro-Auxiliar, de Diplomata, etc...).

3. Assim é que o art. 13 da mencionada Lei nº 4.345, de 1964, estabelece, *in verbis*:

"As diárias previstas na Lei nº 4.019, de 20 de dezembro de 1961, não poderão exceder às quantias que, na correspondência de cada nível, padrão, símbolo ou valor de vencimento, ou função gratificada, vinham sendo percebidas pelos funcionários civis antes da vigência desta Lei."

4. Dispondo sobre a execução do artigo acima transcrito, foi expedido o Decreto nº 54.012, de 13 de julho de 1964, que mantém, expressamente, as normas do de nº 807, de 30 de março de 1962, que regulamentou a Lei 4.019, de 1961, com exceção, apenas dos que colidam com o princípio consagrado no mencionado art. 18 da Lei nº 4.345 de 1964.

5. Com efeito, esse último diploma legal alterou a Lei nº 4.019, de 1961, unicamente no que diz respeito ao limite máximo do valor daquelas diárias, mantendo-se, por via de consequência, as demais disposições da referida lei, inclusive no tocante ao mecanismo da absorção determinada em seu art. 4º e reproduzida no § 2º do art. 2º do Decreto nº 54.012, de 13 de julho de 1964, *in verbis*:

"A parcela absorvida de diárias a que se refere o parágrafo anterior será paga juntamente com o vencimento mas não será a este incorporada ou adicionada para qualquer efeito legal, inclusive o de contribuição para a previdência social".

6. Em face disso verifica-se que os cálculos das “Diárias de Brasília” comportam uma variação, relativamente à data em que o funcionário tenha passado ou passar a ter exercício na Nova Capital bem como tenha sido ou venha a ser nomeado diretamente para Brasília. Como é óbvio, a data a ser considerada para efeito de verificação desse exercício é a de 25-6-64, isto é, véspera da publicação e vigência da Lei nº 4.345, de 1964.

7. É oportuno salientar que, embora republicada a referida lei no *Diário Oficial*, de 29-6-64, tal circunstância decorreu da existência de incorreções na publicação anterior, onde não foram consignados vetos apostos a expressões contidas nos arts. 19, *caput*, e 20, item 3.

8. Por outro lado, não tem incidência, no caso, a retroação a 1-6-64, prevista no art. 43 daquele diploma legal, medida que, só se referindo a vantagens financeiras, não poderia atingir situações jurídicas constituídas anteriormente à sua vigência e não alteradas, de forma expressa, pela mesma lei.

9. Faz-se mister acentuar, ainda, que as parcelas de diárias anteriormente absorvidas em decorrência dos aumentos concedidos pelas leis anteriores à vigente, constituindo diferenças de vencimento conforme conceituação firmada no Decreto nº 807-62 não mais serão devidas aos funcionários que as vinham percebendo, em face do disposto no § 5º do art. 1º da Lei nº 4.345, de 1964, *in verbis*:

“§ 5º Desaparecem, igualmente absorvidas, quaisquer diferenças de vencimentos percebidos até a data da presente Lei.”

10. Com base no que foi exposto nos itens anteriores, esta Divisão elaborou as tabelas constantes dos Anexos A e D, que demonstram, de modo prático, os quantitativos de vencimentos, de parcela de diária absorvida e de “Diárias de Brasília”, resultantes da aplicação da Lei nº 4.345, de 1964.

11. Para efeito da elaboração dessas tabelas fez-se um retrospecto da evolução salarial dos vencimentos dos cargos, efetivos e em comissão, e das funções gratificadas, desde a Lei nº 4.069, de 1962 (primeira lei de aumento ocorrida na vigência da Lei nº 4.019-61) até a recente Lei nº 4.345, de 1964, considerando-se, em relação aos cargos efetivos o valor do vencimento-base para se obter a importância correspondente à atual parcela de diária absorvida.

12. Ainda no tocante às “Diárias de Brasília”, cabem esclarecimentos a respeito dos ocupantes de cargos de formação universitária, agora classificados nos níveis 19 a 22. Em se tratando de níveis até então inexistentes e de acordo com o princípio estabelecido no citado art. 13 da Lei nº 4.345, de 1964, consideraram-se para fins do cálculo das “Diárias” e da correspondente parcela absorvida as importâncias consignadas, como “Diárias de Brasília”, para o nível em que estavam classificados os cargos ocupados por aqueles funcionários em 31-5-64.

13. Não é demais ressaltar, outrossim, em consonância com o que se expôs nos itens 6, 7 e 8, que os funcionários mandados servir em Brasília ou nomeados diretamente para a Nova Capital a partir de 26-6-64, não farão jus à parcela de diária absorvida, constante da coluna específica das tabelas anexas, cabendo-lhes exclusivamente a percepção das “Diárias de Brasília” com os quantitativos indicados nas mesmas tabelas.

14. Ainda quanto a esse último aspecto do problema, convém focalizar a hipótese de funcionário que já vinha tendo exercício em Brasília antes de 26-6-64 mas que, a partir dessa data, teve ou venha a ter sua situação financeira alterada em virtude de promoção, readaptação, nomeação para outro cargo, inclusive acesso, nomeação para cargo em comissão ou designação para função gratificada. Em tais casos, serão automaticamente atualizadas as diárias

e a parcela absorvida, as quais passarão a corresponder às consignadas para o nível, símbolo ou padrão relativo ao cargo efetivo ou em comissão ou à função gratificada, que o funcionário tiver passado a ocupar e enquanto permanecer nesta situação.

15. É oportuno considerar também a situação dos funcionários que exercem cargo em comissão ou função gratificada e que na forma dos arts. 1º, § 2º, e 2º, § 3º da Lei nº 4.345, de 1964, optarem pela percepção do vencimento e demais vantagens do cargo efetivo, acrescido de gratificação fixa correspondente a 20% do valor do símbolo do cargo em comissão ou da função gratificada. Nessas hipóteses, as "Diárias de Brasília" e parcela absorvida, se fôr o caso, serão os correspondentes ao cargo efetivo ocupado pelo funcionário, uma vez que a opção o terá desvinculado da retribuição normal do cargo em comissão ou da função gratificada.

16. Finalmente, quanto à situação do funcionário desligado, *ex officio* ou a pedido, do exercício em Brasília, torna-se necessário verificar se o desligamento ocorreu antes ou a partir de 26-6-64. Na primeira hipótese, caso o funcionário venha a ter exercício novamente em Brasília na vigência da citada Lei nº 4.345, de 1964, não fará jus à parcela de diária absorvida, equiparando-se sua situação à de outro servidor que, na mesma ocasião e pela primeira vez, venha a exercer suas atividades na Nova Capital. Na segunda hipótese, ser-lhe-ão devidas as "Diárias de Brasília" e a correspondente parcela absorvida relativas ao cargo ou função gratificada que venha exercer.

TETO

17. Outro ponto que, pela sua importância, merece destaque é o relacionado com o disposto no artigo 18 da Lei nº 4.345, de 1964, *in verbis*:

"Observadas as normas do artigo 18 da Lei nº 4.242, de 17 de junho de 1963, nenhum funcionário em sentido amplo, abrangendo todo aquele que percebe ou

venha a perceber pelos cofres públicos ou à conta de quaisquer rendas ou taxas inclusive participação em multa poderá auferir, no País, importância total superior aos vencimentos fixados para os Ministros de Estado."

18. Dúvidas têm surgido sobre a execução do citado dispositivo, principalmente quanto a seus efeitos no tempo, em face da norma constante do art. 43 do mesmo diploma legal que determina, com ressalvas a retroação a 1-6-64 das vantagens financeiras que concede.

19. Ora, a incidência do novo teto (Cr\$ 850.000,00) representa, de modo geral, vantagem financeira, uma vez que substituindo o anteriormente fixado .. (Cr\$ 350.000,00), permite que o funcionário perceba retribuição total superior à que vinha auferindo. Assim, a vigência da norma em exame retroage a 1-6-64. Entretanto, entende esta Divisão que, em casos excepcionais, quando a aplicação daquele teto importar em desvantagem financeira, a norma do art. 18 da Lei 4.345-64 poderá ser admitida como vigorando a partir de 26-6-64.

20. Em qualquer hipótese, porém, deve ser observado aquele limite máximo de retribuição, mesmo quanto às situações já constituídas em razão de lei anterior ou de decisão judicial, como se depreende do princípio consagrado no dispositivo em exame e reforçado expressamente, no § 3º do art. 33 da mesma lei.

21. Em face da amplitude do citado artigo 18, entende esta Divisão que no teto ali estabelecido, deduzida a importância relativa à contribuição para a Previdência Social, estão compreendidas todas as importâncias devidas ao funcionário a qualquer título, tenham ou não caráter permanente ressalvado, apenas, o salário-família, pela natureza eminentemente social de que se reveste e pela circunstância de que o verdadeiro titular do benefício não é o servidor e sim o seu dependente.

22. Quanto à mecânica de aplicação do teto, cumpre ressaltar que devem ser observadas as normas constantes do art. 18 e seus parágrafos da Lei nº 4.242, de 1963, e os entendimentos administrativos já firmados a respeito, notadamente os do parecer desta Divisão, publicado no *Diário Oficial*, de 9-8-63, aproveitando-se a experiência adquirida na execução do preceito acima referido.

PESSOAL DA LEI Nº 3.414/58

23. Em relação aos membros do Ministério Público e do Serviço Jurídico da União, as únicas normas da Lei nº 4.345, de 1964, que lhes são aplicáveis, estão contidas nos artigos 17 e 18, referentes a teto de retribuição no exterior e no País, conforme ressalva expressamente consignada no art. 26 da mesma Lei. Em consequência, não lhes é devida, inclusive a majoração do salário-família prevista no art. 29 do mencionado diploma legal, continuando a ser feito o pagamento desse benefício nas bases estabelecidas na Lei nº 4.242, de 1963.

GRATIFICAÇÃO ADICIONAL

24. Por força do disposto no art. 10 e respectivos parágrafos da Lei nº 4.345, de 1964, e a partir de 1º de janeiro de 1965, a gratificação adicional passará a ser concedida ao funcionário na base de quinquênios de efetivo exercício.

25. Contudo, diante da norma transitória do parágrafo único do art. 32 do citado diploma legal, e até 31 de dezembro de 1964, “a gratificação adicional continuará a ser concedida e paga com base nos percentuais previstos no art. 146 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, calculados sobre os valores de vencimentos fixados na Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963”.

26. Em virtude dessa disposição legal, o pagamento da gratificação já concedida ou a conceder até a data mencionada no item anterior deverá ser efetuado com base nos valores de vencimentos fixados na Lei nº 4.242, de 1963, considerando, inclusive, a variação decorrente das progressões horizontais em que se encontrava o funcionário.

27. Entretanto, para efeito do cálculo a que se refere o item precedente, não é de levar em conta qualquer diferença de vencimento que vinha sendo percebida pelo funcionário, inclusive as que decorriam de parcelas absorvidas de “Diárias de Brasília”.

28. Com este parecer, proponho a audiência da Consultoria Jurídica deste Departamento, dada a natureza da matéria.

Brasília, em 14 de julho de 1964. —
Luis de Lima Cardoso, Diretor da Divisão do Regime Jurídico do Pessoal.