

salvamento, como ponderou o Exmo. Sr. Secretário do Governo, deve ser observado o que dispõe o art. 227 do Decreto n.º 6.000, de 1 de julho de 1937.

Conclui-se, portanto, que os negócios propostos não têm, atualmente, base legal, a qual se constituiria da conjunção das vontades da União e do Estado.

É o parecer, s. m. j.

Rio de Janeiro, 25 de agosto de 1967.

RAYMUNDO FAORO  
Procurador do Estado

### PROVENTOS DE APOSENTADORIA. FISCAIS DE DIVERSÕES E JOGOS EM CASSINOS E BALNEÁRIOS

1. O advogado Antônio Carlos Amorim requer, em nome de servidores estaduais, antigos ocupantes dos cargos de "fiscais de diversões e jogos em cassinos e balneários", seja concedido a tais funcionários o pagamento de diferenças que entende sejam devidas, face à interpretação que pretende dar ao art. 262 da Lei n.º 1.165, de 1966.

2. Primeiramente é de se chamar a atenção para o fato de não ter-se instruído o procedimento com os mandatos procuratórios, o que impede nosso pronunciamento sobre o *jus postulandi* do signatário da inicial, bem como sobre a qualidade dos requerentes, cuja identificação não consta, impossibilitando-nos, pois, de manifestar-nos, igualmente, a respeito da situação particular de cada um. Como se trata, entretanto, de nulidade sanável com a simples juntada da procuração, preferimos examinar o mérito do pedido, desde já, condicionado o prosseguimento da pretensão, no entanto, a serem trazidos a exame os instrumentos de procuração.

3. Discordando, com a vênua devida, do ilustre Secretário de Estado de Administração, entendemos que o problema ora trazido a esta Procuradoria se resume, estritamente, à interpretação do art. 262 da Lei n.º 1.165, de 1966, que determina:

"O quociente a que se refere o art. 12 da Lei n.º 303, de 1963, abrangendo toda a categoria, passa a ser calculado com base na arrecadação do exercício de 1966".

O início legal mencionado no texto acima, o art. 12 da Lei n.º 303, de 1963, assim preceitua:

"Para efeito da fixação de proventos dos inativos, a que se refere o art. 170, da Lei n.º 14, de 1960, adotado o quociente para rateio das percentagens observado naquele ano, será levada em consideração a arrecadação do exercício de 1962".

Por sua vez, o art. 170 da Lei n.º 14, de 1960, referida no artigo, reza:

"Os fiscais de Jogos e Diversões em cassinos balneários, aposentados ou que vierem a se aposentar com 35 anos de serviço, perceberão proventos relativos aos que seriam atribuídos aos Inspetores de Teatros e Diversões, tomando-se por base para os servidores já aposentados os cálculos de proventos que seriam feitos para os exercícios respectivos, sem prejuízo das demais vantagens e direitos atribuídos na legislação em vigor".

4. Toda a argumentação do ilustre advogado requerente é conduzida no objetivo de fugir à literalidade do texto do art. 262, procurando contornar o rigor do mandamento legal, que, taxativamente, difere para o futuro, usando a expressão "*passa a ser calculado*", o benefício que outorga a uma determinada classe de servidores.

5. Invocando o que, a seu ver, seria a *ratio legis*, ou a *mens legis*, o signatário do requerimento tenta situar o problema em termos diversos daqueles que resultariam do comando emergente do art. 262, alegando, primeiramente, que a interpretação dada pela Pública Administração, consubstanciada no despacho de fls. 9 verso, iria de encontro ao mandamento constitucional, do art. 50, letra *i*, da antiga Carta Magna estadual.

Determinava essa norma constitucional:

"Art. 50 — O regime jurídico da função pública será regulado por lei, obedecidos os princípios estabelecidos no Título VIII da Constituição Federal e mais os seguintes:

l) — os proventos da inatividade serão sempre revistos nas mesmas bases percentuais dos aumentos concedidos aos servidores em atividade e de categoria igual ou equivalente".

6. A redação do item *l* mostra, claramente, que o legislador constitucional jamais pretendeu estabelecer uma igualdade numérica, absoluta, entre os proventos dos aposentados e os vencimentos dos ativos, eis que declara que as revisões deverão ser nas mesmas bases percentuais, o que afasta, como é óbvio, a suposição daquela igualdade.

Como de elementar percepção, face à norma em estudo, se os funcionários em atividade forem contemplados com um aumento de 30%, nessa mesma base percentual deverão ser revistos os proventos, e se já existisse uma desigualdade de valores, ela persistiria, apenas mantida a proporcionalidade.

7. Nem se argumente, como poderia ter feito o requerente, mas não o fez, que o preceito do art. 1.º da Lei n.º 276, de 1956, garantiria aquela igualdade numérica, em termos absolutos. Como exuberantemente demonstrado em brilhante parecer do dr. ROBERTO RICHELETTE FREIRE DE CARVALHO (Parecer n.º 7/RRFC, no processo n.º 1051933/61, de Pedro Xavier de Araujo), pronunciamento que o Excelentíssimo Senhor Governador

determinou fôsse adotado com caráter normativo, não tem aquêlê dispositivo legal êsse alcance.

8. É de se notar que a aposentadoria dos antigos *fiscais de Diversões e Jogos em Cassinos e Balneários* se efetivou sob a tutela do art. 178 do antigo Estatuto, que determinava:

“O funcionário ocupante de cargo efetivo, sob regime de remuneração (cotas e percentagens), quando aposentado, terá o provento fixado na média da remuneração percebida nos últimos doze meses”.

Êsse preceito estatutário, que não colide com o ordenamento da Lei n.º 276, como também evidenciado no parecer a que antes aludimos, estabelece, como norma geral, uma desigualdade numérica, quantitativa, entre os proventos dos funcionários sob o regime de remuneração, de vez que para cada um (a não ser os que se aposentarem no mesmo dia, é claro) haverá uma média dos últimos doze meses.

9. Assim, em desacôrdo com o sustentado nas alegações do requerente, o que se depreende é que não existe, na órbita dos funcionários estaduais, aquela suposta igualdade de proventos, que deverão ser fixados de acôrdo com as condições peculiares de cada um, à época de suas aposentações.

10. Um outro argumento apresentado, em favor da pretensão dos requerentes, seria a existência de um precedente, resultante da interpretação que teria sido dada pela Administração ao art. 12 da Lei n.º 303, de 1963. A administração teria pago aos aposentados, em cumprimento à lei, as diferenças desde 1960.

11. Em primeiro lugar deve ser ressaltado que os dois textos legais têm redação totalmente diversa, o que, por si só, afastaria o argumento. Não há de se invocar, como é lógico, como precedente, uma interpretação de texto que dispõe de forma diferente. Como se vê nos dois incisos, transcritos no início dêste pronunciamento, a redação do recente art. 162, apesar de não tènicamente elogiável, é muito mais clara que a do art. 12, no que concerne aos efeitos futuros do benefício, eis que estatui, em termos indiscutíveis, que o quociente... *passa a ser calculado*.

12. Em segundo lugar, é irrelevante, para o exame do caso em tela, a interpretação que teria sido dada, anteriormente, pela Administração, porque pode ser revisto, a qualquer tempo, um critério de julgamento do Poder Público, que em sua ação há que se ater, única e exclusivamente, ao bem comum, da coletividade, de que é defensor e mandatário. A Pública Administração, como de elementar sabença, pode rever seus atos, havendo, apenas para o uso dessa atividade, o limite das situações jurídicas já definitivamente constituídas com os direitos adquiridos delas decorrentes. *In casu*, como óbvio, nada disso ocorre, inclusive por que se trata da aplicação de outro dispositivo legal. Seria duvidoso, isso sim, pudesse a Administração, agora, rever aque'a interpretação que seguiu anteriormente, pretendendo fôsse reposta a diferença já paga.

Deve ser acrescentado, ainda, e isso apenas a título de explicação, sendo irrelevante para o desate da controvérsia, que esta Procuradoria-Geral, como nos foi informado, não se pronunciou quando da adoção do critério adotado a respeito do art. 12 da Lei n.º 303, que agora é invocado como precedente.

13. Apresentados que foram os argumentos em que se baseia a pretensão e evidenciada, data vênua, sua falta de juridicidade, cabe-nos dizer qual será, em nossa opinião, a interpretação que deva ser dada ao dispositivo em foco, ou seja, o art. 262 da Lei n.º 1.165, de 1966, antes transcrito.

14. Já procuramos demonstrar que a ordem constitucional e os dispositivos legais pertinentes, seja o antigo Estatuto, seja a Lei n.º 276 (nesse último aspecto apenas nos reportamos à argumentação expendida pelo Procurador ROBERTO RICHELETTE FREIRE DE CARVALHO, à qual nada temos a acrescentar), não socorrem os argumentos dos interessados, em favor de uma suposta necessidade de igualarem-se proventos de aposentados, mórmente quando se trata de servidores sob o regime de remuneração, com situações jurídicas equacionadas sob os tērmos do art. 178 do antigo Estatuto.

15. No que concerne à interpretação do artigo em exame, a primeira advertência é a de que, a respeito do problema da retroatividade da lei, a ordem jurídica vigente em nosso país se filiou à orientação de que, em princípio, são irretroativos os dispositivos legais, salvo o caso em que, expressa e inquestionavelmente, em sentido contrário disponha o próprio preceito. Assim, para se fugir à regra de que a lei dispõe para o futuro, nêlê pretendendo projetar seus efeitos, é necessário que dúvida alguma exista de que o legislador quis excepcionar.

16. Firmada essa premissa, que em nosso direito positivo parece-nos ser axiomática, é preciso se verificar se no texto em estudo há aquela inequívoca manifestação do legislador em prol da retroatividade.

17. Um aspecto de imediato se evidencia ao intérprete: é o de que estamos diante de disposição excepcional, *jus singulare*. Realmente, como anteriormente demonstrado, a ordem constitucional então vigente (art. 50, letra i, da Constituição Estadual) era no sentido de que as aposentadorias se regiam pela lei da época de suas efetivações; que deveriam permanecer as desigualdades existentes, salvo os aumentos em tērmos proporcionais que invariáveis seriam, nos proventos abrangendo cotas e percentagens, essas parcelas, resultantes que são de um cálculo relativo à média de remuneração percebida nos últimos doze meses.

18. Ao contrário do que resulta dêsses princípios jurídicos, para os *Fiscais de Jogos e Diversões*, excepcionando, o legislador entendeu de alterar os critérios da aposentadoria, em duas leis (as de ns. 303 e 1.165) mudando o quociente para o rateio das percentagens, adotadas que foram as bases dos anos de 1962 e 1966, em total dissonância com o que se preceituava no art. 17 do Estatuto.

19. Resulta, pois, que o inciso legal em exame tem que ser interpretado considerando-se, como iniludivelmente êle o é, como um dispositivo de exceção.

20. Cabe ao propósito, pela absoluta pertinência, trazer à colação o ensinamento do insigne CARLOS MAXIMILIANO, quanto a êsses dispositivos, excepcionais:

“As disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas, ou contra o Direito comum, por isso *não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente*. O artigo 6.º abrange, em seu conjunto, as disposições derogatórias do Direito comum; as que confinam a sua operação a determinada pessoa, ou a um grupo de homens a parte; *atuam excepcionalmente, em proveito ou prejuízo do menor número*. Não se confundem com as de alcance geral, aplicáveis a todos, porém suscetíveis de afetar duramente alguns indivíduos por causa de sua condição particular. Refere-se o preceito àquêles que, engastados na íntegra, só atingem a poucos, ao passo que o resto da comunidade fica isenta” (nossos os grifos — *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 3.ª edição, pág. 274).

“Ainda hoje se alude, a cada passo, à distinção clássica entre Direito comum e Direito Singular (*Jus Commune e Jus Singulare*). O primeiro contém normas legais, acordes com os princípios fundamentais do sistema vigente e aplicáveis universalmente a tôdas as relações jurídicas a que se referem; o segundo atende a *particulares condições morais, econômicas, políticas ou sociais*, que se refletem na ordem jurídica, e por êsse motivo subtrai *determinada classe de matérias, ou de pessoas, às regras de Direito Comum, substituídas de propósito nas disposições de alcance limitado, aplicáveis apenas às relações especiais para que foram prescritas*” (nossos os grifos — mesma obra, pág. 275).

A clareza solar da lição dispensa maiores comentários, não podendo subsistir qualquer dúvida de que, *in casu*, por se tratar de norma de direito excepcional, não é lícito interpretá-la, senão em relação ao tempo nela expressamente designado, ou seja, de que *o quociente passa a ser calculado com base no exercício de 1966*, jamais se podendo dar um efeito retroativo de modo algum mencionado no texto.

21. Finalmente, *the last, not the least*, deve ser dito que a interpretação que o postulante der ao texto, se aceita em tôda a sua extensão, levaria a um absurdo que não se pode conceber tenha sido desejado pelo legislador.

De fato, em última análise, a tese sustentada pelos interessados é a de que, ao se fixar um novo ano base para cálculo dos proventos (1962 e depois 1966), pretender-se-ia efetivamente alterar o regime das aposentações, com efeitos *ex tunc*, ou seja, o novo quantum resultante da aplicação dos quocientes retroagiria às datas em que se aposentassem os servidores.

Coerentemente, deveriam os postulantes pleitear, não as diferenças desde 1963, mas sim desde 1960, época da Lei n.º 14. Aliás, se fôsse deferido o pedido, nada impediria que, de futuro, tal pretensão fôsse formulada, eis que seria um corolário da aceitação da tese apresentada.

Dentro dessa ordem de raciocínio, chegamos aos seguintes resultados, em termos numéricos:

O funcionário A se aposentou em 1960; nesse ano o total do imposto seria 1.000, do qual, na proporção de 0,5%, ser-lhe-ia rateado 5. Êste seria, pois, seu quociente, a ser incluído nos proventos. Em 1963, com o crescimento normal do imposto, seria o seu total de 5.000; aplicando-se a percentagem de 0,5% chegar-se-ia ao quociente 25. Em 1966, teria o imposto atingido 20.000; o quociente seria, pois de 100.

Assim, aceitando-se a argumentação dos requerentes, o Estado teria que pagar a diferença desde 1960, ocorrendo o seguinte: pagaria com base no quociente de 1966, ou seja, 100, para uma arrecadação de 1.000; pagaria, pois, não 0,5% do que arrecadou, a cada funcionário, mas sim 10%. Se outras leis, de futuro, alterassem de novo o quociente, o que não seria surpresa, porque duas já o fizeram, em um certo momento o Estado pagaria mais de rateio do que havia arrecadado!

Um outro absurdo ainda resultaria da adoção da tese: os funcionários inativos perceberiam muito mais do que os em atividade. Realmente, cada Fiscal em atividade teria o direito de receber 0,5% do total do imposto arrecadado; o inativo, porque retroagiria o quociente, calculado em anos posteriores, em que o crescimento vegetativo de muito aumentara o imposto, teria direito a ter incorporado em seus proventos percentagens de 10%, 20%, etc.

22. É princípio elementar de hermenêutica que o intérprete deve repelir qualquer inteligência do texto que leve a absurdo, de vez que não se pode conceber tenha o legislador querido tal absurdo. No caso em tela é óbvio que, aceitando o raciocínio formulado, chegar-se-ia à possibilidade de o Estado arrecadar o imposto, não para servir à coletividade, mas para entregá-lo, inteiro, aos fiscais, podendo-se, até, chegar à anomalia máxima de não ser o tributo suficiente sequer para pagar os rateios aos funcionários.

23. Cabe-nos agora, examinar o argumento expendido pelo ilustre Secretário de Estado de Administração.

O art. 7.º, parágrafo 2.º da Constituição Estadual de 1961, vigente à época da promulgação da Lei n.º 1.165, determinava:

“As leis que aumentam vencimentos ou proventos de qualquer natureza ou modificam o quadro dos servidores, inclusive nas corporações militares do Estado, dependerão, sempre, para sua execução, de prévia atribuição de recursos financeiros, e só terão vigência a partir do início do exercício seguinte àquele em que forem sancionadas ou promulgadas”.

A primeira observação a se fazer, quando do exame do dispositivo, é a de que nêle ocorre um erro de redação. Não poderia o legislador estadual dispor sôbre vigência de lei, matéria que é constitucionalmente privativa da União.

Dispõe o art. 1.º do Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1962, Lei de Introdução ao Código Civil:

“Salvo disposição em contrário a lei começa a vigorar em todo o país 45 dias depois de oficialmente publicada”.

A conclusão a que se chega é a de que o legislador constituinte quis dizer validade, eficácia, de vez que vigência (qualidade, estado ou situação daquilo ou daquela que é vigente; tempo durante o qual uma coisa vigora: “a vigência de uma lei”, MORAIS) de uma lei é assunto sôbre o qual êle não pode legislar.

Feita essa ressalva, devemos dizer que, ao contrário do que entende o nobre Secretário de Estado, não acreditamos ter o mandamento constitucional qualquer influência na solução da controvérsia.

Procurou-se, no parágrafo, evitar aumento da despesa com o pessoal, sem prévia dotação orçamentária. Não deve o Estado ter acrescido o ônus dessa verba, a não ser quando o legislador lhe forneça provisões para tal. O princípio do parágrafo claramente o revela, e o final só pode ser compreendido, coerentemente, no sentido de que não haverá a exigibilidade dos pagamentos decorrentes dos acréscimos de despesas a não ser no exercício seguinte, já na vigência do novo orçamento, em que tais despesas foram previstas.

Dessa forma, nada impede que uma lei disponha dever ser pago determinado benefício a funcionários, com efeitos pretéritos; o que não é possível a êsses funcionários será exigir tal pagamento antes do próximo exercício financeiro, quando então deverá haver a necessária provisão orçamentária.

24. Em conclusão, opinamos não ser atendível a pretensão formulada. O dispositivo em foco, art. 262 da Lei n.º 1.165, de 1966, não tem efeito retroativo, não se podendo cogitar de pagamento de diferenças de atrasados, devendo o benefício nêle outorgado a determinada classe de servidores, os *Fiscais de Diversões e Jogos em Cassinos e Balneários*, ser outorgado apenas a partir da vigência da lei e com pagamento no exercício seguinte ao de sua promulgação.

É o nosso parecer, s. m. j.

Rio de Janeiro, 7 de julho de 1967.

ANTÔNIO CARLOS CAVALCANTI MAIA  
Procurador do Estado

## SERVIÇO PRESTADO A OFÍCIO DE NOTAS E REGISTRO DE CONTRATOS MARÍTIMOS. CÔMPUTO DO RESPECTIVO TEMPO

1. Axel Barbosa Ferreira de Assumpção, escriturário classe I, requereu fosse computado tempo de serviço prestado ao Ofício de Notas e Registro de Contratos Marítimos.

2. Indeferido o pedido pelo Diretor do DPS, pleiteou o servidor reconsideração. Encaminhado o processo à Procuradoria-Geral, manifestou-se o Procurador GENOLINO AMADO pela manutenção da decisão denegatória. O Procurador PETRÔNIO DE CASTRO SOUZA, porém, divergiu de tal entendimento, opinando pela contagem do tempo para efeito de aposentadoria. O Sr. Procurador-Geral adotou o parecer do Procurador GENOLINO AMADO e expressou-se contrariamente à consideração do tempo de serviço, tendo sido, em consequência, recusada a pretensão por despacho do Sr. Secretário de Administração, datado de 26 de outubro de 1961. Recorre agora o servidor, em petição datada de 31 de maio de 1966, ao Sr. Governador do Estado, havendo o Sr. Secretário de Administração encaminhado o processo a esta Procuradoria por despacho no qual ressalta:

“A circunstância de a matéria versada haver sido objeto do Parecer n.º 12/61-PCS de fls. 28/32, no sentido do deferimento da pretensão, induz-me ao atendimento do pedido para novo encaminhamento a êsse órgão jurídico, de vez que parecem-me subsistentes, a pesar do “Visto” contrário de fls. 32 e do despacho que o acolheu, as razões jurídicas daquele pronunciamento, de lavra do Dr. PETRÔNIO DE CASTRO SOUZA, Procurador Chefe de Assuntos do Pessoal.”

3. Preliminarmente, cumpre se decida da tempestividade do pedido. O Estatuto dos Funcionários Públicos Estaduais (Lei n.º 880, de 1956) não fixa prazo para a manifestação de pedido de reconsideração ou recurso hierárquico. Contudo, dispõe em seu art. 163, n.º II, que o direito de pleitear na esfera administrativa prescreverá em 120 (cento e vinte) dias no que respeita a pretensões fundadas em atos dos quais não resulte a demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade.

Preceitua ainda o Estatuto, que o prazo prescricional acima referido é fatal e improrrogável (art. 164). Entendemos, em face dos termos claros e peremptórios da lei, que de pretensão indeferida pela autoridades administrativa só é suscetível de ser conhecido recurso ou pedido de reconsideração interpostos dentro do quadrimestre que se seguiu à publicação do despacho denegatório ou à ciência do interessado, salvo para os atos de que decorram demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, quando o prazo é de 5 anos.