

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

PARECER 56/2000

Aposentadoria. Gratificação. Lei nº 8.957/89. Procurador do Estado. A simples condição da detenção de função-gratificada (FG) não é suficiente para fazer incidir a gratificação de 40% prevista na Lei nº 8.957/89, pois destinada aos detentores de cargos que não os de Procurador do Estado. Exame das significações do termo "servidores" à vista do contexto legal concretamente considerado. Interpretação histórica e lógico-gramatical.

O Excelentíssimo Senhor Conselheiro Gleno Ricardo Scherer envia a esta Auditoria, para parecer, expediente que trata da aposentadoria de SALI ANTONIAZZI, Procuradora do Estado, Classe Superior, porque duvidosa pareceu ao exame do Serviço de Inativações e Pensões da Área Estadual – II (SI-PAE-II) a incidência da gratificação de 40%, instituída pelo § 1º do art. 1º da Lei nº 8.957/89 sobre a Função Gratificada (FG) titulada pela interessada.

A dúvida acerca da legalidade da percepção da vantagem foi endossada pela Senhora Coordenadora do aludido Serviço - que afirma estar a questão suscitada a merecer posicionamento desta Corte (fls. 25), haja vista a existência de outras situações similares - e pela Senhora Supervisora da SAPI (fls. 26). O douto Ministério Público, em parecer, opina pelo registro do ato de aposentação, exposto a fls. 12, e pela negativa de registro da apostila expressa a fls. 19, na qual consta a contestada vantagem.

Remetido o expediente a esta Auditoria, declararam a sua suspeição, forte no art. 135, parágrafo único, do CPC, de aplicação subsidiária, os colegas Auditores Substitutos de Conselheiro Heloisa Tripoli Goulart Piccinini (fls. 31) e Cesar Santolim (fls. 32), com o que foi o processo a mim distribuído.

É o relatório.

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 56/2000

1) Afirma com razão o Auditor Público Externo Victor Luiz Hofmeister, que examinou o expediente argüindo a dúvida ora examinada, que a matéria “ostenta complexidade”. Trata-se de saber se é lícito o percebimento, por detentora de cargo de Procurador do Estado (cargo que exige como condição do seu provimento o grau de escolaridade superior) vantagem cujo suporte fático é, justamente, a escolaridade superior. Em outras palavras, como escreveu o ilustrado Auditor Externo, a fls. 21, *"a indagação radica, e se esgota, na verificação do suporte legal - se é que existente - da gratificação de 40%, instituída pelo § 1º do art. 1º da Lei 8.957/89, com redação dada pela Lei nº 9.210/91, paga aos Procuradores do Estado detentores de FG"*.

Assim colocada a questão, pareceria simples a negativa à resposta, sob pena de contradição lógica e impossibilidade teleológica. Ocorre que a complexidade existe e a solução não se apresenta de plano, pois a vantagem decorre de uma teia de determinações legais entretecida por remissões e reenvios diversos, o que motiva a buscar nos arcanos da legislação referente à Procuradoria-Geral do Estado a explicação para a determinação contida no § 1º do art. 1º da Lei nº 8.957/89, com a redação que lhe foi conferida pela Lei nº 9.210/91, apresentado como a "base legal" para a concessão.

Segundo essa regra,

“§ 1º - Os titulares de cargo em comissão, ainda que providos na forma de função gratificada e os ocupantes de cargo de nível superior perceberão gratificação no percentual de 40% (quarenta por cento) sobre o vencimento do cargo, sendo tal vantagem estendida aos inativos e pensionistas, bem como aos servidores contratados, no que couber.”¹

Para compreender o efetivo âmbito de incidência dessa regra, é preciso remontar à verdadeira cadeia legislativa que, ao longo do tempo, foi estabelecida para remunerar os ocupantes de cargos na Procuradoria-Geral do

¹ Grifei.

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 56/2000

Estado. Será preciso distinguir em qual contexto a expressão “servidores” é empregada em sentido amplo (isto é, abrangendo todos os cargos públicos lotados naquele órgão, os de Procurador do Estado e os atinentes às chamadas “atividades-meio”) ou em sentido estrito, distinção que se põe como verdadeira condição para saber se a expressão acima grifada - “ocupantes de cargo de nível superior” - alude a todos os que ocupam cargos “de nível superior” na Procuradoria-Geral do Estado ou só os que ocupam cargos “de nível superior” que integrem um de seus quadros funcionais.

2) Nessa trajetória retrospectiva está, como a regra que primeiramente comanda a interpretação do acima transcrito § 1º, o *caput* do art. 1º da mesma Lei nº 8.957/89, a qual veio estabelecer “sistema único” de vencimentos dos **servidores** da Procuradoria-Geral do Estado e da Procuradoria-Geral da Justiça, determinando que:

“Art. 1º (...)

“Os valores das gratificações de Estímulo Funcional e de Representação de que trata a Lei nº 7.861, de 21 de dezembro de 1983, e suas alterações posteriores, da Gratificação de Apoio Fiscal (GAF) e da Gratificação de Incentivo à Produtividade Exacional (GIPE) que tenham sido acrescidas aos padrões de vencimentos, a qualquer título, passam a ser incorporados aos padrões do vencimento básico dos cargos e funções do Quadro de Pessoal da Procuradoria-Geral do Estado e do Quadro de Pessoal da Procuradoria-Geral da Justiça, que serão os constantes do Anexo Único desta Lei, a contar de 1º de setembro de 1989.”²

Destinando-se essa lei aos “servidores”, será preciso averiguar, pelo exame da lei à qual remete, se a palavra foi aí empregada em sentido amplo ou estrito. Este exame parece procedente porque, remetendo a transcrita

² Grifei.

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 56/2000

regra a gratificações criadas pela Lei nº 7.861/83, é nesta que devem ser procurados os destinatários das gratificações que, uma vez percebidas, acabaram por ser incorporadas indistintamente aos vencimentos relativos aos cargos e funções da Procuradoria-Geral do Estado. As benesses que contempla (os “avanços trienais”, segundo sua ementa) são dirigidas aos integrantes de um único e mesmo Quadro de Pessoal, que abrangeria todos os cargos públicos vinculados à Procuradoria-Geral do Estado? Ou o emprego, no art. 7º da Lei, do plural “Quadros” está a indicar a existência de vários Quadros de Pessoal, distribuídos entre diversos órgãos? Ou, ainda, está a aludir à existência de mais de um Quadro de Pessoal em um único órgão, qual seja, a Procuradoria-Geral do Estado?

Para solver esta dúvida há mais quatro remissões legais a investigar e chega-se, finalmente, à conclusão acerca dos limites conceituais da expressão “servidores”, para os efeitos aqui examinados. É o que agora examinarei.

3) Em 12 de janeiro de 1979 foi editada a Lei nº 7.251, que organizou o Quadro de Pessoal da então Consultoria-Geral do Estado, da qual infere-se a ocorrência, naquele Órgão, da **dualidade de Quadros de Pessoal**, um atinente às chamadas atividades-fim, outro às atividades-meio. Esta mesma dualidade permaneceu quando, por força da Emenda Constitucional nº 10, de 11 de dezembro de 1979, se determinou que “*as atribuições da Procuradoria-Geral do Estado (...) serão desempenhadas pelos Procuradores do Estado, nomeados mediante concurso público de provas e títulos, **cujos cargos constituirão carreira organizada em classes, com direitos e deveres fixados em Estatuto**”³. E ao dar à Procuradoria-Geral do Estado a estrutura e o perfil que manteve até 1999, com a entrada em vigor do Decreto nº 39.344, prescrevera a mesma Emenda Constitucional que o “**pessoal técnico e administrativo da Procuradoria-Geral do Estado constituirá Quadro próprio**”⁴.*

³ EC 10/79, art. 1º, que deu nova redação ao art. 87 da Constituição Estadual, assim passando a vigorar o seu § 1º, cujas expressões grifei.

⁴ Idem, § 2º, grifei.

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 56/2000

Observa-se, assim, a inegável dualidade de Quadros de Pessoal, vigente à época em que as vantagens às quais alude a Lei nº 7861/83 foram concedidas.

Ora, não bastasse a dualidade, a deixar bem marcado que a expressão “servidores” não era de molde a abranger os cargos de Procurador do Estado, importa ainda saber que, tão logo editada a aludida Emenda Constitucional, fora publicada a Lei nº 7.344, de 31 de dezembro de 1979, que no apagar da década, dispoñdo sobre a remuneração “dos servidores de que tratam os artigos 76 e 87, parágrafo único, da Constituição do Estado” determinara, com todas as letras que:

“Art. 9º - (...)

“Os servidores de que trata esta Lei não perceberão vantagens que não sejam igualmente atribuídas à Magistratura.”⁵

Restou, pois, estabelecida com clareza solar a vedação da atribuição aos já então denominados Procuradores do Estado⁶ de quaisquer vantagens não atribuídas, por igual, aos magistrados, vedação que - como bem assinala a instrução técnica - sobreviveu inclusive à Representação por Inconstitucionalidade nº 1.093-7.

Por esta leitura - sinuosa e entrecortada como o são os textos legais incidentes - pode-se recompor a trilha de retorno, e alcançar a conclusão de que as gratificações que deram base à gratificação de 40% ora examinada, a saber, as GAF e GIPE e gratificações de Estímulo Funcional e de Representação da Lei nº 7.861/83, mencionadas na Lei nº 8.957/89, não se destinavam aos Procuradores do Estado, mas, tão-só, aos demais servidores, organizados no Quadro previsto no § 2º do art. 87 constitucional, com a redação da EC nº 10/79.

4) A distinção entre os “servidores” e os “Consultores” (depois Procuradores) da hoje Procuradoria-Geral do Estado era mesmo tradicional,

⁵ Grifei.

⁶ Antigos “Consultores do Estado”.

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 56/2000

configurando-se pelo menos desde o Decreto nº 23.529, de 29 de novembro de 1974, que ao reestruturar o órgão discerniu entre as atividades-fim e as “unidades operacionais” (art. 2º), já empregando a distinção semântica entre os Consultores (assim designados desde o Decreto nº 17.114, de 7 de abril de 1965, que está nas origens mais remotas do órgão jurídico e consultivo do Estado) e os “funcionários”, aludidos, por exemplo, no seu art. 4º, alínea “g”.

Este dado não pode ser esquecido quando se trata, como presentemente, de interpretar a extensão e o alcance dos dispositivos legais, as quais vieram a reforçar a dualidade de modo explícito ou implícito, nesta hipótese porque a tomaram em consideração em seu horizonte hermenêutico.

Assim, a Lei nº 7.861/83 já mencionada, ao prever a gratificação de representação que está na origem da vantagem ora questionada, dirigiu-se explicitamente aos “titulares de cargos classificados no nível superior dos quadros de pessoal da Procuradoria-Geral do Estado”, cortando, o seu art. 5º, explicitamente, a possibilidade de sua extensão aos cargos em comissão, funções gratificadas e aos titulares de cargo de Procurador do Estado. Um ano mais tarde, quando sobreveio a Lei nº 7.894/84 para estender a possibilidade da concessão da gratificação aos cargos em comissão e funções gratificadas, o mesmo contexto se apresentava. Por isto, ao não contemplar **expressamente** a possibilidade de recebimento por parte dos Procuradores do Estado, integrantes de diverso Quadro funcional, não se poderia ter como implícita a autorização: implicitude haveria na negativa, até por força da proibição de recebimento de vantagens outras que não as atribuídas igualmente à Magistratura.

5) Observa-se, de conseguinte, que o exame das leis em sua dimensão histórico-contextual conduz à conclusão já alcançada pela instrução técnica e pelo Ministério Público, pela negativa de registro do ato de fls. 19.

No entanto, não só a interpretação histórica está a sustentar a dúvida argüida pelo SIPAE - II: também a gramatical, a lógica e a teleológica, como buscarei evidenciar.

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 56/2000

Sabe-se que a apreensão do sentido literal das expressões constantes do texto constitui o ponto de partida da atividade hermenêutica. Toda a interpretação de um texto há de iniciar-se com o sentido literal, afirma LARENZ⁷, porque embora guarde as suas especificidades, a linguagem jurídica "é um caso especial da linguagem geral"⁸. Contudo, ao sentido literal, ou gramatical, liga-se também uma operação lógica, assegurando VIOLA e ZACCARIA que:

“Se a interpretação lógica vem entendida como ampliação do horizonte conceitual e de sentido da particular expressão gramatical ao contexto circunstante no qual essa (expressão) se encontra inserida, essa configura um elemento precioso ou até mesmo irrenunciável do procedimento interpretativo; e, neste sentido, boa parte do trabalho do jurista é de natureza lógica.”⁹

Isto significa dizer que, quando se soma à interpretação gramatical do termo “servidores” (que consistiu no passo inicial da interpretação aqui realizada) o exame do contexto no qual inserida a expressão, ocorrendo, entre ambos, compatibilidade lógica, amplia-se o conhecimento do horizonte de sentidos possíveis de ser atribuídos ao texto legal. Resta assim retirada a significação do termo à vista do contexto, observando-se o ensinamento segundo o qual, além de conhecer a linguagem da lei é necessário conhecer "o contexto de regulação em que a norma se encontra"¹⁰ para alcançar a interpretação o mais possível correta.

Ora, no âmbito dos significados possíveis de ser atribuídos ao termo “servidores” viu-se que nas leis relativas à Procuradoria-Geral do Estado tradicionalmente foi operada a distinção entre Consultores (ou Procuradores) e

⁷ LARENZ, K., *Metodologia da Ciência do Direito*, 3ª edição, Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1997, p.450.

⁸ LARENZ, op. cit., p. 451.

⁹ VIOLA, F., e ZACCARIA, G., *Diritto e interpretazione*, Laterza, Roma, 1999, p. 227, traduzi.

¹⁰ LARENZ, K. *Metodologia*, cit., p. 441.

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 56/2000

funcionários (ou servidores). Este contexto é que comanda o reconhecimento (ou não) da implicitude da autorização para estender a vantagem.

Se houvesse um único Quadro de Pessoal, e se tradicionalmente não ocorresse o discernimento entre os Procuradores e os "servidores", poder-se-ia pensar que, implicitamente, a Lei nº 7.894/84 autorizara a extensão da vantagem também aos Procuradores. Porém o contrário, ocorrendo a dualidade, uma vantagem atribuída aos integrantes de um dos Quadros não poderia, logicamente, ser entendida como ampliada também ao outro.

Estas razões levam-me a concluir que não há previsão legal idônea para permitir o recebimento da gratificação de 40% sobre a função gratificada aos Procuradores do Estado.

6) Por fim, devo mencionar que, se não obstante a ausência de previsão legal expressa, houvesse reiterada jurisprudência administrativa assentando interpretação diversa, estaria esta parecerista inclinada a considerar - com base na proteção da confiança, justificadora da legítima expectativa dos beneficiários da vantagem - a licitude do registro do ato. Como tenho reiteradamente manifestado, o ordenamento jurídico, ao situar como um de seus valores fundamentais a **segurança jurídica**, determina ao intérprete evitar bruscas mudanças de direção, pois *"a estabilidade na compreensão que é tradicionalmente conferida a determinada norma concretiza o princípio da segurança das relações jurídicas, pelo qual entende-se que, salvo motivo relevante, a interpretação das regras jurídicas, notadamente as que conferem direitos, não deve sofrer bruscas mudanças de direção"*¹¹.

Este princípio obsta a que os destinatários da regra fiquem à mercê de interpretações voluntaristas, acarretando injustiça pela desigualdade de

¹¹ Conforme lição de LARENZ que transcrevi no recente Parecer nº 48/99, ainda aludindo: *"Se os tribunais interpretassem a mesma disposição em casos similares ora de uma maneira, ora de outra, tal estaria em contradição com o postulado da justiça de que os casos iguais devem ser tratados de igual modo, assim como a segurança que a lei aspira (...). Podem, ou melhor, devem, desviar-se dela (n.: da interpretação consagrada) quando, segundo a convicção do tribunal, no caso, a julgar, melhores razões se inclinam para uma outra interpretação. Mas tais casos são relativamente raros."* (Larenz, op. Cit., págs. 442 e 443).

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 56/2000

tratamento e infringindo o postulado geral da confiança que domina todo o sistema jurídico, na medida em que estou convencida do ensinamento de LARENZ segundo o qual a “*continuidade da jurisprudência, a confiança do cidadão, que nela se estriba, de que a sua questão será resolvida de acordo com as pautas até aí vigentes, é um valor muito específico*”¹².

Contudo, não é o que presentemente ocorre. Indagação por mim realizada junto à SAPI teve como resposta a inexistência de uma jurisprudência administrativa formada e firmada acerca deste tema. Não há, portanto, o estabelecimento de uma "legítima expectativa" para os efeitos da manutenção de uma interpretação que, até o momento, não se manifestou.

Por estas razões, opino, no sentido das manifestações da SAPI e do douto Ministério Público, para que seja registrado o ato de fls. 12 e negado registro ao de fls. 19.

É o meu parecer

Auditoria, 01 de setembro de 2000.

JUDITH MARTINS COSTA
Auditora Substituta de Conselheiro

Processo nº 2109-10.00/98-2

/rj

DECISÃO: A Primeira Câmara, **em sessão de 19-09-2000**, acolhendo o Voto do Senhor Conselheiro-Relator, a Manifestação do Ministério Público, e o Parecer nº 56/2000 da Auditoria, decide:
a) registrar a Portaria nº 54, de 02 de abril de 1998, publicada no Boletim nº 28/98, Diário Oficial do Estado de 08 de abril de 1998, constante na folha 12;

¹²LARENZ, op. cit., p. 443.

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 56/2000

b) negar registro à Apostila publicada no Boletim nº 126/98, Diário Oficial do Estado de 07 de dezembro de 1998, constante na folha 19, uma vez que irregular a incorporação da gratificação prevista no parágrafo primeiro da Lei Estadual nº 8.957/89;

c) intimar a Autoridade competente para que cientifique a Interessada do teor da presente decisão, providência que deverá ser comprovada perante esta Corte no prazo de 30 (trinta) dias;

d) oficial à mesma Autoridade, após o trânsito em julgado, para que promova e comprove, no prazo de 30 (trinta) dias, a desconstituição do Ato impugnado (artigo 121 do Regimento Interno desta Corte de Contas);

e) sustar a execução do Ato, nos termos do artigo 12, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, caso não cumprida a determinação do item anterior, comunicando-se tal decisão à Assembléia Legislativa do Estado, em cumprimento ao disposto no artigo 71, inciso X, da Constituição Federal;

f) encaminhar o Processo às Supervisões competentes, no caso de sustação do Ato, a fim de que a matéria seja considerada nas Contas da Autoridade responsável, no respectivo exercício, bem como para que se verifique, em futura auditoria, o cumprimento da presente decisão.