FUNCIONÁRIO PÚBLICO — APOSENTADORIA — MINISTRO PARA ASSUNTOS ECONÔMICOS

— Os Ministros para Assuntos Econômicos não pertencem à carreira diplomática, embora com idênticas prerrogativas.

— A redução da idade limite para aposentadoria compulsória, prevista no Decreto-lei n.º 9.202, apenas atinge aos componentes da carreira diplomática.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSO N.º 37.614-54

DECISÃO

Processo de concessão de aposentadoria com fundamento no art. 176, item I, combinado com os arts. 177, 187 e 184, item II, da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952 e art. 12, § 1.º, do Decreto-lei n.º 9.202, de 26 de abril de 1946, no cargo de Ministro para Assuntos Econômicos, padrão "O" do Quadro Permanente, do Ministério das Relações Exteriores, a Edgar de Melo (P. 37.614-54). — O Tribunal, considerando que a redução de idade-limite para a aposentação compulsória, prevista no Decreto-lei n.º 9.202, de 26 de abril de 1946, apenas, atinge aos componentes da carreira de Diploma-

ta, e, assim, como medida restritiva, só compreende aquêles que especifica; considerando, ainda, que os Ministros para Assuntos Econômicos não pertencem à carreira de Diplomata, embora com idênticas prerrogativas, resolveu denegar registro à concessão por falta de fundamento legal.

O Sr. Ministro Ruben Rosa, fundamentou seu voto nos seguintes têrmos:

"A redução do limite de idade para aposentação compulsória só se aplica aos integrantes do "serviço" que especifica.

I — A., ocupante do cargo isolado de Ministro para Assuntos Econômicos, padrão O, do Ministério do Exterior foi aposentado por ter atingido a idade-limite, sendo indicado como fundamento o disposto no art. 12, § 1.º do Decreto-lei n.º 9.202, de 26-4-46 (Constituição, art. 191, § 4.º; Estatuto, art. 177, 253). Foi-lhe expedido título de inatividade abandonando remuneração integral (= vencimento + representação), acrescida: *a*) da gratificação adicional por tempo de serviço de 25%; *b*) do aumento de 20%, visto ser ocupante do último padrão de cargo isolado de provimento efetivo e contar mais de 35 anos de serviço público (Estatuto, arts. 146, parágrafo único; 184 n.º II; 185).

A instrução neste Tribunal nenhuma objeção formula. O Sr. Dr. Procurador também se manifesta pelo registro.

II — Noutra ocasião — Sessão de 24-1-39 — tive ensejo de detalhar as origens do atual Ministério das Relações Exteriores, destacada que foi do Ministério da Guerra a Seção das Relações Exteriores, através do Decreto de 2 de maio de 1822. Pelo Decreto de 13 de novembro de 1823, foi separado do Ministério do Reino e passou a constituir a "Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros do Império do Brasil".

A "organização" do Ministério dos Estrangeiros se mudou de "forma" pouco mudou de "fundo". Não é para menos: os sulcos produzidos pelas duas Grandes Guerras transformaram os povos e influiram nos "processos e métodos diplomáticos", como não poderia deixar de acontecer.

A "estrutura" de tais organismos em todos os Países é, pode-se dizer, a mesma, salvante as peculiaridades de cada povo. O que varia é o "critério da distribuição dos assuntos" peculiares a êsses Ministérios. O "geográfico", adotado com relação às divisões política e econômica, predomina na França, Inglaterra e Estados Unidos. No Brasil, Portugal, Espanha, Santa Sé, Suíça é a "natureza do assunto" o fator predominante (Rubens de Melo, *Tratado de Direito Diplomático*, vol. 1.º, págs. 59, 61 e 119 e 120; em especial, ns. 74 a 83. Rio de Janeiro, 1948, cf. Paul-Marie Gaudemet, *Le Civil Service Britannique*, págs. 53 e 23; 32; 63; 73; 77; 19; 80; 85; 89 (compulsória aos 65 anos); 90. Paris, 1952).

A "carreira dos diplomatas é regulada por um regime especial". O processo de seleção é diverso do comum: os regimes de férias extraordinárias, de ajuda de custo, de transporte e diárias, de promoção, de remuneração, de aposentação por idade, também, provém de regras distintas do estipulado pelo Código do Funcionário civil, art. 19, § 1.º; 120 parágrafo único; 253, cf. Decreto-lei n.º 7.410, de 23-3-45; 9.202, de 26-4-56, arts. 11 e 14; 9.677, de 30-8-46; Leis ns. 607, de 6-1-49, arts. 8 e 9; 1.220, de 28-10-50; 1.502, de 12-12-51; 2.060, de 5-11-53, art. 2.º.

As "atribuições" da carreira de "diplomata" são definidas em "lei especial" dividindo-se em duas "funções" fundamentais: a diplomática e a consular. A juízo da Secretaria de Estado poderão as Missões Diplomáticas ser encarregadas do serviço consular (Decretos-leis ns. 8.324, cit. art. 13; 9.121, de 3 de abril de 1946, art. 13).

III — Na República, até 1931, afora a disponibilidade (ativa ou inativa), as leis orgânicas do Ministério do Exterior, conservam, quanto à inatividade de modo expresso, os princí-

pios gerais da lei comum a todos os funcionários públicos civis da União.

Com efeito, pelo Decreto n.º .... 19.542, de 15 de janeiro, foram mandados passar para a disponibilidade remunerada os funcionários que, contando mais de 25 anos de efetivo exercício, atingissem os limites da idade que fixou, tendo em vista os postos (art. 18, § 3.º).

Era o influxo das idéias alienígenas.

Du point de vue administratif pure on ne pouvait guère pretender jusqu'a ce jour qu'il y ait un age exact... On pout dire qu'il y a de variations sensibles entre les áges limites des diferents services administratifs.

Le seul "critérium" qui pouvait être pris pour base jusqu'a une époque toute récente était l'age limite d'entrée dans les services (Raoul Genet, *Traité de Diplomatic et de Droit Diplomatique*, n.º 160, Paris, 1931).

As próprias prorrogações, admitidas em todos os países, nos casos de interêsse público, jamais podem ultrapassar o limite constitucional (se existe).

Também na diplomacia, existe a querela entre *une semnilité souriante* e *une jeunesse nerveuse qui férait beaucoup de zéle et de bruit pour rien.*

Certo que a fixação de idade para ingresso e aposentação na função pública parte de ficção estabelecida através de dados fornecidas pela experiência humana. O ideal seria fixar o índice de acôrdo com a índole do cargo. A legislação nacional preferiu indicar, em fórmula geral, uma idade comum para o ingresso no serviço público — 18 anos (Estatuto, art. 22, n.º II). Independerá dêsse limite a inscrição em concurso, de ocupante de cargo público (Estatuto, art. 19, § 2.º). A aposentação compulsória por idade tem lugar aos 70 anos e possui caráter constitucional (Constituição, art. 191, n.º II) podendo em lei especial ser reduzida, atendida a natureza de cada serviço (Constituição, art. 191, § 4.º, Estatuto, art. 177).

A vigente Constituição não admite a compulsória por "tempo de serviço". Foi repelida na Constituinte por 125 x 94 votos (*Diário da Assembléia* de 3 e 5-9-46, págs. 4.615 e 4.669).

Les carrières administratives ont un terme qui résulte des limites d'âge. La limite d'âge est "l'âge porfaitaire jusq'anquel la loi présume l'agent capable d'exercer ses functions, mais on dela daquel elle le considére comme devenu inapte á être maintenu dans son emploi".

C'est l'elément fundamental qui permet à l'Administration de prévoi les conditions de renouvellement de son personnel, et aux agents d'organiser leur existence (Roger Grégoire, *La Fonction Publique*, pág. 120. Paris, 1954, cl. Ruiz y Gómez, *Princípios Generales de Derecho Administrativo. El Personal de la Administración Publica*, págs. 120 e 336, Habana, 1935).

IV — A aposentação compulsória no Ministério do Exterior foi regulada pela primeira vez, no Decreto n.º ... 23.483, de 21-11-33. Previu duas modalidades: *a*) por implemento de idade-limite — art. 7.º; *b*) pelo transcurso de 35 anos de serviço efetivo — art. 8.º.

Eis a justificativa da medida:

Para eficácia do sistema, é absolutamente necessário que, *a exemplo do que se pratica nos Ministérios Militares*, se assegure ao pessoal a possibilidade e direito de acesso, renovando-se os quadros e ao mesmo tempo, garantindo-se aos que atingirem o limite de idade ou completarem o tempo integral do serviço o justo descanso a que têm direito, com os vencimentos que lhes forem atribuídos para sua condigna subsistência — considerando VI no Decreto citado.

Em 1938 foi realizada a "fusão" dos antigos corpos diplomático e consular numa *única* carreira cognominada "de Diplomata", própria do Q. P. do Ministério do Exterior, provida por brasileiros natos (Decreto-lei n.º 791, de 14-10-1938, artigo 29; 8.325, de 8-12-45, art. 1.º,§ 1.º; 9.202, de 26-6-46, arts.

1.º, § 3.º e 4.º, § 1.º). Para essa carreira os limites fixados como se segue (art. 34, § 2.º, cf. Decreto-lei n.º 8.324, de 8-12-45, artigo 13, § 1.º):

Padrão N — 65 anos
Padrão M — 62 anos
Padrão L — 60 anos
Padrão K — 55 anos

A vigente legislação, dispondo sôbre pessoal do Ministério do Exterior, após estatuir que o ingresso na carreira de diplomata far-se-á, sempre, na classe inicial, mediante concurso de provas ou pelo processo de seleção previsto no Decreto-lei n.º 9.032, de 6-3-46 — Instituto Rio Branco —, perfilha os mesmos limites de idade para aposentação compulsória (art. 12, § 2.º).

Posteriormente, os padrões J, K, L, M, N, da carreira de diplomata, passaram a K, L, M, N, O respectivamente (Lei n.º 1.220, de 28-10-50).

V — Os adidos comerciais têm por missão estudar a situação do mercado local e incrementar as relações econômicas e comerciais do seu país. Existem adidos militares, financeiros, culturais, de imprensa, de imigração, etc. A Argentina acaba de criar o cargo adido operário (Rubens de Melo cit., págs. 124 e 131). Incumbe ao Chefe de de Missão superintender os adidos comerciais informando a Secretaria de Estado sôbre seu trabalho e comportamento (Decreto n.º 24.113 cit., art. 31 n.º 6). Os adidos militares e o financeiro estão subordinados aos Ministérios a que pertencem (terra, mar e ar) e ao da Fazenda (Decretos-leis ns. 9.696 e 9.697, de 2-7-46, art. 1.º e 9.925, de 10-9-46), mas atual, sempre, na qualidade de conselheiros técnicos do Chefe da Missão (Rubens de Melo cit., pág. 134).

A precedência no seio das próprias Missões é determinada pela categoria de cada funcionário e, dentro desta, pela antigüidade de classe. No Brasil, os Conselheiros Comerciais passam depois dos Conselheiros de Embaixadas ou Legação, ou na falta dêstes, do 1.º Secretário (Rubens de Melo cit., pág. 180; *cf.* Decreto n.º 24.910, de 4-5-48, *in fine*, *Ordem Geral de Precedência*, obs. letra *d*).

VI — Pelo Decreto Legislativo n.º 2.364, de 31-12-10, foram criados cargos isolados de "Adidos Comerciais", sendo 2 na Europa e 2 na América (art. 11) ora vinculados ao Ministério do Exterior, ora ao do Trabalho. Depois, êstes ocupantes de cargos isolados de provimento efetivo foram denominados de "Conselheiros Comerciais" e passaram a figurar no Quadro do Ministério do Exterior. São de livre nomeação do Presidente da República. Têm as mesmas "vantagens pecuniárias concedidas aos funcionários da carreira de "diplomata", sendo-lhes igualmente extensivos os "benefícios" assegurados àqueles funcionários pela legislação vigente na parte relativa a férias" e "licenças".

Entretanto, não podem ser "transferidos" para a carreira de diplomata, nem "investidos" de "atribuições" próprias dos da carreira de diplomata.

Não obstante o padrão atribuído ao ocupante do cargo isolado, em serviço no exterior junto às Missões Diplomáticas, êle não substitui o Chefe de Missão efetivo em seus impedimentos, ausências ou em caso de falecimento. A substituição recairá no funcionário da carreira de diplomata de padrão imediatamente inferior (Decreto n.º 24.113 cit., de 1934, art. 64).

VII — Os cargos isolados de Conselheiros Comerciais, padrão M, estavam extintos e deveriam ser suprimidos a medida que se vagassem. Recente lei os restabeleceu com o título de "Ministros para Assuntos Econômicos". Não alterou a "estrutura" nem lhes conferiu novas "atribuições". Distribuiu-os, sim, em 2 grupos: 6 do padrão O e 6 do padrão N. Continuam como "cargos isolados", integrantes do Q.P. São de provimento efetivo. Exercem suas "funções no exterior junto às Missões Diplomáticas com as "prerrogativas" inerentes aos funcionários de carreira diplomática de igual padrão

(Lei n.º 2.060, de 5-11-53, art. 3.º e §§).

Para melhor compreensão da matéria, a composição do Q. P. está assim integrada:

1) carreira de:

Seleção pelo método geral

a) diplomata
b) arquivista
c) arquivologista
d) bibliotecário
e) bibliotecário-auxiliar
f) guarda-livros
g) escriturário
h) datilógrafo

2) cargos isolados de:

a) Consultor jurídico, em comissão
b) Ministros de Assuntos Econômicos
c) Cônsul-Privativo
d) Tesoureiro-auxiliar

VIII — Os cargos da carreira de diplomata não se confundem com os cargos isolados de Ministros para Assuntos Econômicos. Para o ingresso na carreira dos primeiros exige-se o concurso disciplinado por regras especiais (Decreto-lei n.º 9.733, de 4-9-46) e é privativo de brasileiro nato, sem distinção de sexo (Leis ns. 2.171, de 18-1-54; 9.032, de 6-3-46) os quais sòmente poderão casar-se com estrangeira mediante licença do Ministro de Estado (Lei n.º 1.542, de 5-1-52).

Para provimento de cargos isolados de provimento efetivo de Ministros de Assuntos Econômicos, padrão O, são exigidos 10 anos de serviço público, sendo 5 anos pelo menos, de bons serviços prestados ao País no exterior, em setores de assuntos econômicos (Lei n.º 2.061, cit., art. 3.º, § 2.º).

E' certo que êstes exercerão suas funções "com as prerrogativas inerentes aos funcionários da carreira diplomática" (art. 3.º, § 3.º). Quer dizer que têm as mesmas "vantagens", "regalias", "privilégios", "primazias". Nunca desempenharão as mesmas "funções", pois não poderão ser transferidos para a carreira de diplomata. E' verdade que, a juízo do Govêrno, funcionário da carreira de diplomata, especializado na matéria poderá servir como Ministro de Assuntos Econômicos (art. 3.º, § 3.º, alínea 2.ª). Aliás, nas leis anteriores, o têrmo utilizado melhor confirma êste entendimento. O Conselheiro Comercial tem as mesmas "vantagens pecuniárias" concedidas aos funcionários do padrão M da carreira de diplomata, sendo-lhes extensivos os "benefícios" assegurados àqueles funcionários pela legislação vigente, na parte relativa a "férias" e "licenças" — Decreto-leis ns. 791, de 14-10-38, art. 46; 8.325, de 8-12-46, art. 26; 9.202, art. 28, parágrafo único.

As "prerrogativas" referidas só podem consistir naquelas reconhecidas, usualmente, pelo direito diplomático e dizem respeito ao normal desempenho do cargo (inviolabilidade e independência), acrescidas: *a*) da imunidade de jurisdição civil e criminal (só estão sujeitos à jurisdição do País que representam); *b*) imunidades fiscais quanto a impostos pessoais diretos, impostos sôbre bens móveis, impostos aduaneiros sôbre os objetos de uso pessoal que importarem, excetuados os impostos reais (territorial, transmissão de propriedade, selos, registros e taxas remuneratórias de serviços prestados) (Rubens de Melo, cit., págs. 271; 272; 302).

IX — Isto pôsto, e atendendo a que a lei que reduz a idade limite para a aposentação compulsória foi baixada em relação aos integrantes da carreira de diplomata e, assim, como medida restritiva, só compreende aquêles que especifica e considerando, doutro lado, que os Ministros de Assuntos Econômicos não pertencem à carreira de diplomata, embora com idênticas prerrogativas.

Voto pela recusa do registro da concessão por falta de fundamento legal.

A redução de idade limite para aposentação compulsória prevista no Decreto-lei n.º 9.202, de 1946, apenas, atinge aos componentes da carreira de diplomata.

Em 1-10-54. — *Ruben Rosa.*