FUNCIONÁRIO PÚBLICO — APOSENTADORIA

— Aos aposentados da Guanabara, pagos pela União, sòmente se aplicam os benefícios das leis federais a êles explìcitamente extensivos.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

ANEXO II À ATA N.º 31-69

Parecer emitido no processo número 31.063-68, a que se referiu o Dr. Procurador LUÍS OTÁVIO GALLOTTI, em esu pronunciamento, cujas conclusões foram acolhidas pelo Tribunal, ao deliberar sôbre o processo de concessão a ANTÔNIO V. DE FIGUEIREDO SOBRINHO (P. 30.042-68).

PROCESSO TC-81.063-68

PARECER

DURVAL CORREIA DE ARAÚJO foi aposentado no cargo de guarda civil E, por decreto de 23 de julho de 1942. Passou à classe I, de acôrdo com a Lei número 2.745-56. As concessões foram registradas pelo Tribunal de Contas (fls. 8 v. e 41 v.).

Posteriormente, foi reclassificado no nível 14, conservada a denominação do cargo *ex vi* da Lei n.º 3.780-60, e afinal, no nível 16, como agente auxiliar da Polícia Federal, com base na Lei número 4.863-65 (apostilas de fls. 55-a e 86).

Às fls. 83, requereu, sem êxito, a gratificação de função policial, da Lei n.º 4.878-65.

II — Vindos os autos ao Tribunal para exame das duas últimas reclassificações do inativo, opina o Sr. Diretor, no parecer de fls. 89-91, pela legalidade de ambos os atos, ao mesmo tempo que endossa o critério da Administração ao indeferir vantagem da Lei n.º 4.878-65.

III — Embora concordando com a Diretoria no que concerne ao não cabimento da gratificação de função policial, por ter sido criada após a aposentadoria, conduziremos nosso parecer por outra direção do interessado, tanto à gratificação da Lei n.º 4.878-65 quanto à reclassificação da Lei n.º 4.863-65, admitindo apenas o benefício da Lei n.º 3.780-60.

IV — Para chegar a essa conclusão, levaremos em consideração o fato de que o servidor é oriundo de *serviço transferido*, com a mudança da Capital, ao Estado da Guanabara (Guarda Civil do antigo Distrito Federal).

V — No Processo n.º 33.351-67, ao negar o direito da reclassificação da Lei n.º 4.863-65 aos policiais passados ao Estado e nessa situação aposentados, assentou o egrégio Tribunal o princípio de que tais funcionários, sendo hoje estaduais, só fazem jus, por conta da União, aos vencimentos da época da transferência, acrescidos dos aumentos ou vantagens outorgados expressamente ao pessoal transferido pela lei federal. Não têm, portanto, direito aos benefícios estabelecidos em diplomas legais que a êles não se refiram de modo explícito.

Êsse julgado do Tribunal de Contas, tomado na trilha de brilhante voto do relator, eminente Ministro VÍTOR AMARAL FREIRE, e harmônico ao parecer desta procuradoria, foi reiterado na apreciação do processo n.º 33.350-67, relatado pelo preclaro Ministro IBERÊ GÍLSON. As assentadas constam das atas

publicadas, respectivamente, nos *Diários Oficiais* de 22 de janeiro de 1969 (página 781) e de 24 de fevereiro de 1969 (p. 1.663).

Tais decisões do egrégio Tribunal ficaram fortalecidas pelo posterior julgamento, no Supremo Tribual Federal, da representação n.º 754, do Estado da Guanabara. Naquela oportunidade foi acentuada a condição de servidores estaduais do pessoal transferido, por unanimidade de votos, o art. 110 da Constituição do Estado, segundo o qual seria o da Lei federal aplicável o regime jurídico dos funcionários passados à Guanabara. Entendeu o pretório excelso que, pelo contrário, êsse regime jurídico só pode ser o da Lei estadual (ata *in Diário da Justiça* de 24 de março de 1969, capa).

Também o DASP que, em pronunciamento aludido em nosso segundo parecer no processo n.º 33.351-67 (*Diário Oficial* de 22 de janeiro de 1969, citado), se havia manifestado pelo direito à reclassificação, reconsiderou seu ponto de vista, pondo-se em sintonia com a orientação do Tribunal de Contas (*Diário Oficial* de 13 de janeiro de 1969, p. 347).

VI — O problema pôsto no presente processo consiste, agora, em indagar se o princípio firmado para os servidores aposentados depois da transformação do Distrito Federal em Estado também se aplica *aos funcionários vinculados a serviços de cunho local que passaram à inatividade antes da mudança da Capital.*

VII — O parecer de fls. 73-79, da douta Assessoria Jurídica do Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça, entende que o problema não apresenta maiores dificuldades e que a situação dos funcionários aposentados antes da constituição do Estado é a mesma dos que voltaram ao serviço da União (por fôrça da opção da Lei n.º 4.242-63) e nêle vieram a se aposentar, como servidores federais sem qualquer ligação com a Guanabara.

Pensamos com a devida vênia, que o tema não pode ser encarado com tanta simplicidade.

É o que pretendemos demonstrar, à luz do art. 4.º e seu parágrafo 4.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1946 e do art. 3.º e seus parágrafos da Lei n.º 3.752, de 14 de abril de 1960, cabendo desde logo salientar que pelo menos *três categorias de servidores aposentados antes da transferência* já obtiveram o reconhecimento de sua vinculação à Guanabara, para efeito de percepção de vantagens outorgadas em leis estaduais (sendo que duas das referidas categorias — a dos magistrados e a dos escrivães criminais — por meio de acórdãos do Supremo Tribunal Federal, adiante comentados, e a terceira — a dos delegados de polícia — através de ato do próprio Poder Legislativo do Estado, também a seguir abordado).

VIII — Estabeleceu a Constituição de 1946, em suas disposições transitórias:

Art. 4.º — A Capital da União será transferida para o planalto central do País.

.....

§ 4.º — Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara.

Dando execução ao preceito constitucional, a Lei n.º 3.752, de 14 de abril de 1960, no art. 2.º, declarou passarem ao Estado da Guanabara, a partir da data de sua constituição, *"os direitos, encargos e obrigações do atual Distrito Federal,* o domínio e posse dos bens móveis e imóveis a êle pertencentes e os serviços públicos por êle prestados ou mantidos".

Pelo art. 3.º da mesma lei, foram transferidos ao Estado "os serviços públicos de natureza local prestados ou mantidos pela União, os servidores nêles lotados e *todos os bens e direitos nêle aplicados e compreendidos*".

O parágrafo 1.º do art. 3.º reconheceu, e o parágrafo 5.º seguinte confir-

mou, a competência do Estado para legislar sôbre os serviços e o pessoal recebidos da União.

Tendo em vista a insuficiência de recursos financeiros do Estado, para arcar de imediato com o custeio dos serviços transferidos, assumiu a União no parágrafo 2.º o encargo de pagar:

a) a remuneração do pessoal lotado nos serviços transferidos, correspondente aos cargos atuais e àqueles a que os servidores venham a ser promovidos, com exclusão das majorações decretadas pelo Estado da Guanabara:

b) os proventos de inatividade que vierem a ser concedidos aos mesmos servidores.

Já ao Estado da Guanabara foi atribuída, no parágrafo 4.º do citado artigo 3.º, a obrigação de satisfazer:

a) remuneração correspondente aos cargos isolados e de carreira dos serviços transferidos, cujo provimento seja posterior à transferência com exceção das promoções a que se refere o parágrafo 2.º, alínea *a;*

b) os proventos de inatividade que vier a conceder aos servidores por êle nomeados;

c) as diferenças devidas ao pessoal remunerado pela União, inclusive o inativo, correspondentes às majorações de vencimentos, proventos e vantagens decretadas pelo Estado.

IX — A questão de saber se a transferência para o Estado se restringiu aos servidores em atividade e aos que vieram a se aposentar já na condição de estaduais, ou se abrangeu também os já aposentados à época da mudança da Capital, foi levada a juízo pelo saudoso Desembargador JOSÉ DUARTE e outros magistrados aposentados anteriormente à inauguração de Brasília, com o fim de reivindicarem aumento de proventos, decretado pelo Legislativo da Guanabara.

A controvérsia dividiu o Tribunal de Justiça do Estado em duas correntes, compostas uma de treze e outra de doze membros.

A maioria concluiu pela transferência, também dos já aposentados, tendo proferido notável declaração de voto o exímio jurista e padrão de magistrado que foi o preclaro Desembargador ROMÃO CÔRTES DE LACERDA. Dela destacamos o trecho inicial:

"O art. 4.º, § 4.º, do ADCT da Carta de 1946, determinou que, mudada a Capital da União, o antigo Distrito Federal passasse a constituir o Estado da Guanabara. Evidentemente, o que passou a constituir o nôvo Estado, foi o Distrito Federal, com todos os elementos — material e pessoal — que o constituíam, aplicados nos serviços que formavam a antiga pessoa jurídica de direito público — o Distrito Federal — e que vinham sendo, em grande parte (Justiça, Polícia, etc.), por fôrça das Constituições, inclusive a vigente, provisòriamente, isto é, enquanto não se transferia a Capital, administradas e custeadas, por motivos políticos, pela União. Com a transferência da Capital, operou-se metamorfose, isto é, o Distrito Federal passou a formar o Estado da Guanabara, com seus bens e serviços, seu ativo e passivo. Operou-se, pois, uma Sucessão Universal, sucedido o Distrito Federal, sucessor o nôvo Estado.

É fora de dúvida, pois, que os então servidores do Distrito Federal passaram a sê-lo do nôvo Estado, na mesma condição jurídica que tinham na data da sucessão, pouco importando estivessem em atividade ou inatividade (aposentados ou em disponibilidade). Passaram todos a ser servidores do Estado, na situação de ativos ou inativos, uma vez que consituíam pessoal do antigo Distrito Federal, sucedido, *todo êle, integralmente, universalmente*, pelo nôvo Estado, sem exclusão de qualquer partícula. Tais a fôrça e o alcance do artigo 4.º, § 4.º, citado. Os magistrados que então se achavam aposentados passaram a ser, em vez de magistrados do antigo Distrito Federal, aposentados, *magistrados do Estado da Guanabara*,

aposentados. Concretizando: o cargo do Desembargador JOSÉ DUARTE ou do Desembargador FREDERICO SUSSEKIND, por exemplo, é incontestàvelmente o de desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara; é êsse e continua a sê-lo. E isso por fôrça do disposto no art. 4.º, § 4.º, citado. Para ter-se certeza absoluta disso, basta supor-se, em tese, que qualquer magistrado, aposentado antes ou depois da mudança para Brasília, pretendesse a reversão à atividade (E.F.P. da União, art. 68; do Estado, art. 66). A quem requereria a reversão e, se deferida, para que cargo se daria ela, senão para o de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara?"

Dessa decisão da Justiça local, o Estado da Guanabara interpôs o recurso extraordinário n.º 58.197, que não conheceu a primeira turma do Supremo Tribunal Federal, em sessão de 23 de maio de 1966. Na asentada, o eminente relator, Ministro EVANDRO LINS, e o ilustre Ministro VÍTOR NUNES, acompanhados pelo douto Ministro LAFAIETE DE ANDRADA, teceram considerações em abono da tese do acórdão recorrido, tendo ficado vencido o eminente Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO (*Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 38-1, págs. 40 a 46, constando do voto do relator a transcrição que fizemos das palavras do Desembargador ROMÃO LACERDA).

X — Mais significativo ainda, por constituir um pronunciamento de mérito do Supremo Tribunal Federal, reformando decisão do Tribunal do Estado, é o acórdão da mesma Primeira Turma do Pretório excelso, no recurso em mandado de segurança n.º 15.069, onde se apreciou pretensão idêntica à dos magistrados, formulada pelos escrivães criminais aposentados antes da transformação do antigo Distrito Federal.

Ao contrário dos juízes, os escrivães não haviam logrado ganho de causa no Tribunal estadual.

Daí o recurso ordinário n.º 15.069, a que o Supremo Tribunal deu provimento, pelos mesmos votos anteriormente citados, vencido, ainda desta vez, o ilustre Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO.

Afirmou o douto Ministro EVANDRO LINS, entre outros argumentos de seu voto;

"Aqui, devo dizer, em têrmos mais incisivos do que precisava fazer no recurso extraordinário, que penso que a interpretação mais correta da legislação em debate é exatamente a que foi dada pelo acórdão proferido do mandado de segurança concedido aos juízes pelo Tribunal de Justiça da Guanabara. *E isso porque os aposentados também foram transferidos para o Estado*, que, nos têrmos do art. 2.º da Lei n.º 3.572, recebeu os "direitos, encargos e obrigações" do antigo Distrito Federal e os serviços públicos por êle prestados ou mantidos" (grifo nosso).

Êsse voto foi acompanhado pelo eminente Ministro VÍTOR NUNES que, na ocasião, se reportou a seu pronunciamento no recurso extraordinário número 58.197. Dêste último extraímos o seguinte tópico:

"Eu concluo da mesma maneira Senhor Presidente. E raciocino de modo como fiz em pareceres que proferi como Consultor-Geral da República. A transformação do antigo Distrito Federal não foi obra do legislador ordinário, foi obra da Constituição. Quando a Constituição transformou o Distrito Federal em Estado, evidentemente transferiu — por um processo idêntico ao da sucessão, como disse o Senhor Desembargador ROMÃO CÔRTES DE LACERDA — todos os ônus que antes pertenciam ao Distrito Federal. Êste era o efeito necessário da transformação de uma unidade política que tinha o *status* distrital e passou a ter o *status* estadual" (o parecer da Consultoria-Geral a que se refere o voto tem o n.º B-14 e está publicado no *Diário Oficial* de 9-.8.60, p. 11.941).

A ementa do acórdão no recurso em mandado 15.069 está assim redigida:

"Serventuário da justiça. Atualização de proventos. Ônus que compete ao Estado da Guanabara, *embora a inatividade provenha de ato anterior à sua criação.* Interpretação das Leis números 3.752 e 3.754, ambas de 24.4.60, recurso de mandado de segurança provido" (íntegra do acórdão na *Revista Trimestral de Jurisprudência* vol. 30-1, páginas 135-138, grifo nosso).

XI — Já tendo mostrado como duas categorias de servidores (a dos magistrados e a dos escrivães), obtiveram, em decisão judicial, o reconhecimento de seu *status* de aposentados estaduais, a despeito de terem passado à inatividade antes da constituição do Estado, veremos, a seguir, como uma terceira classe (a dos delegados de polícia) obteve o mesmo resultado através de ato do Legislativo da Guanabara.

A Lei n.º 561, de 4.8.64, do Estado da Guanabara, estatuiu no art. 69 o pagamento, pelos cofres estaduais, aos policiais transferidos da União, da diferença entre a remuneração dêstes e a dos nomeados pelo govêrno local, ocupantes de cargos equivalentes. Em virtude de emenda apresentada na Assembléia, foi incluído, no projeto aprovado, o seguinte parágrafo:

"Parágrafo único. As vantagens dêste artigo serão extensivas aos delegados de polícia inativos do antigo Distrito Federal, hoje Estado da Guanabara.

O Governador vetou o parágrafo. Aduziu, entre outras razões, que o Estado não podia legislar sôbre "pessoal que não lhe pertence", sustentando que a Lei n.º 3.752 sequer fêz referência aos aposentados anteriormente à criação da unidade federativa, por não considerá-los transferidos ao Estado (*Diário da Assembléia Legislativa*, de 6 de agôsto de 1964).

Sucede que a Assembléia não aceitou tais razões e rejeitou o veto, convertendo em lei o parágrafo vetado (*Diário da Assembléia* de 25-5-65).

Por isso, os delegados de polícia, nomeados pela União para o serviço do antigo Distrito Federal, aposentados antes da mudança da Capital, se acham no gôzo das vantagens conferidas pelo Estado aos delegados de sua nomeação.

XII — Parece-nos terem sido corretamente decididos os precedentes acima expostos, em que se declarou o vínculo estadual de servidores aposentados antes da transferência dos serviços ao Estado.

O que se deu, em 21 de abril de 1960, de acôrdo com as disposições transitórias da Constituição então vigentes, não foi a criação de uma unidade nova da Federação desvinculada de direitos e obrigações preexistentes, mas, como observou com lucidez o eminente Ministro VITOR NUNES, uma transformação no *status* do antigo Distrito Federal, que passou à condição de Estado sem quebra de continuidade com o passado.

Portanto, andou bem a Lei número 3.752-60, em explicitar na linha da Carta Básica a transferência para o Estado de todos os serviços de natureza local, tanto os prestados pelo antigo Distrito Federal (art. 2.º), como os que a União antes matinha (artigo 3.º) pela circunstância especial de ali estar a sede do Govêrno Federal. Na transferência dos últimos, que particularmente interessa ao caso dos autos, expressamente se declarou, como vimos, estarem abrangidos não só os servidores nêle lotados, como ainda "todos os bes e direitos nêles aplicados e compreendidos".

XIII — Entendemos, portanto, que ao interessado no presente processo, aposentado oriundo de serviço local do antigo Distrito Federal, hoje mantido pela Guanabara, não se pode recusar a condição de *inativo do Estado*, embora estipendiado pela União, tal como são, aliás, os funcionários transferidos ainda em serviço ativo, de acôrdo com o art. 2.º, § 2.º, da chamada Lei SANTIAGO DANTAS.

Desejamos esclarecer, em face dos precedentes citados, que não estamos afirmando esteja o aposentado, no caso

dos autos, recebendo diferença de proventos, dos cofres do Estado.

Sustentamos, apenas, que os precedentes invocados, declarando a responsabilidade do Estado para com categorias de servidores aposentados antes da transformação do antigo Distrito, implicam em reconhecer a todos os inativos de caráter local a condição de *aposentados estaduais*.

E nessa condição de *estaduais*, só podem fazer jus aos benefícios de leis federais que expressamente se refiram aos servidores transferidos, e não às vantagens de diplomas, com a Lei n.º 4.863-65 (reclassificação para agente auxiliar de Polícia Federal) e a da Lei n.º .. 4.878-65 (gratificação de função policial), que dizem respeito a policiais da União, sem menção aos vinculados aos serviços hoje estaduais.

XIV — Note-se que a atual Constituição do Brasil de 1967 (art. 101, § 2.º), como a de 1946 (art. 193), só garante aos aposentados a revisão de proventos quando se modificam os vencimentos da atividade, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda.

A modificação decorrente de reclassificação de cargo não aproveita ao inativo (*Súmula* 38 do Supremo Tribunal), salvo, naturalmente, lei especial em contrário.

Na espécie, o aposentado, não houvesse sido o seu vínculo transformado em estadual, teria direito aos efeitos da reclassificação, tanto por ser êste um privilégio dos policiais da União e do atual Distrito Federal (Lei n.º 3.878-65, art. 38, b) como por ter sido a aposentação concedida com base na lei número 1.050-50.

Mas, em virtude da transferência para o Estado, tornou-se necessário, ainda, que a lei que ditou a reclassificação se estendesse aos aposentados estaduais, pagos pela União, o que não ocorre, no caso.

XV — Pelos cofres federais, recebe o interessado os proventos da época da Lei n.º 3.752-60, acrescidos dos aumentos gerais posteriores, eis que cada uma das leis que os concedeu foi expressa em favorecer o pessoal da Guanabara, remunerado pela União (Lei n.º 4.069-62, art. 12; Lei n.º 4.242-63, art. 7.º; Lei n.º 4.345-64; art. 21; Lei n.º 4.863-65, art. 4.º; Decreto-lei n.º 81-66, art. 3.º, Lei número 5.368-67, art. 2.º, e Lei número 5.552-68, art. 7.º).

Faz jus, ainda, aos efeitos da reclassificação da Lei n.º 3.780-60. Embora êste diploma não contenha referência ao pessoal transferido, a êle se aplica pela circunstância especial apontada no item 17 do já citado parecer n.º B-14, da Consultoria-Geral da República, de que, à sua época, não estavam ainda firmados os têrmos de transferência dos serviços para o Estado, nem instalada a respectiva Assembléia Constituinte. Por isso, opinamos, no caso presente, pela legalidade da concessão de proventos do nível 14, com apoio na citada Lei n.º 3.780-60.

No que toca, porém, a reclassificações posteriores, só pela lei local e à conta dos cofres estaduais poderá ser reconhecido qualquer direito ao aposentado. Êsse reconhecimento depende do exame, que não nos compete, da legislação estadual aplicável, sendo certo que o Estado, embora possa fazê-lo, não está compelido, em face da Constituição federal, a estender aos inativos os aumentos decorrentes de reestruturação dos quadros da ativa (art. 101, § 2.º, anteriormente comentado).

XVI — Em conclusão: diante do princípio firmado pelos precedentes citados (itens IX e XI, acima), segundo o qual os servidores, mesmo aposentados antes da mudança da Capital, quando oriundos de serviços transferidos, são *inativos do Estado*, e do critério, aliás irrecusável, assentado pelo Tribunal de Contas (item V), de que aos *aposentados estaduais* pagos pela União só se aplicam os benefícios das leis federais a êles explìcitamente extensivas, parece-nos que no presente processo:

a) deve ser julgado legal o ato que

estendeu ao inativo a reclassificação da Lei n.º 2.780-60 (proventos do nível 14 correspondente ao cargo de guarda-civil);

b) e julgada ilegal a concessão baseada na Lei n.º 4.868-65 (proventos do nível 16, do cargo de agente auxiliar de polícia federal).

Procuradoria, em 11 de abril de 1969. — *Luís Otávio Gallotti*, Procurador.