FUNCIONÁRIO PÚBLICO — APOSENTADORIA — CARGO EM COMISSÃO — B.N.D.E.

— O exercício de cargos da administração indireta deve ser considerado para os fins de aposentadoria do funcionário público.

— Interpretação do Art. 180 do Estatuto dos Funcionários.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

ANEXO X À ATA N.º 58-69

Declaração de voto apresentada pelo Relator, Ministro IBERÊ GILSON, e acolhida na sessão ordinária realizada em 21 de agôsto de 1969, ao deliberar o Tribunal, por maioria, sôbre a concessão de aposentadoria ao Dr. SEBASTIÃO DE SANT'ANNA e SILVA (P. 6.831-69).

VOTO

Versa o presente processo sôbre a aposentadoria do Dr. SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA, no cargo do nível 21-B, da série de classes de técnico de administração do Ministério da Fazenda, com as vantagens do Cargo em Comissão, Padrão CC-28, de Chefe do De-

partamento Financeiro do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.

2. Trata-se de exponencial figura da administração pública brasileira. Nascido no interior do Estado de Goiás, de origem modesta, o Dr. SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA, por seus méritos e mercê de uma luta constante, infatigável e leal, alçou-se a posições que muito poucas pessoas alcançaram. Enfadonho seria enumerá-las, permitindo-nos, por sua diversidade, destacar as de Diretor-Geral do Departamento de Administração do Ministério da Agricultura, de Diretor do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda, de Assistente do Prefeito do Distrito Federal, de Diretor de Divisão e de Diretor-Geral Substituto do Departamento Administrativo do Serviço Público e de Delegado do Tesouro Brasileiro em Nova Iorque. É Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ex-Universidade do Brasil) e, por onze vêzes, exerceu o cargo de Ministro Interino do Planejamento e Coordenação Geral, no Govêrno CASTELLO BRANCO.

3. Aposenta-se, agora, com 38 anos de serviço, após uma vida inteiramente dedicada à administração pública brasileira, que ilustrou com sua competência indiscutível e honrou com sua exação inflexível. Paradigma do funcionário público, sua vida é um exemplo e um símbolo; exemplo de dedicação e de fé e símbolo de luta com afã e de êxito sem favor.

4. Aposentado pela Portaria número GB-4, de 13 de janeiro do fluente ano, do Ministro da Fazenda, teve seus proventos anuais fixados pela Diretoria da Despesa Pública em NCr$ .... 17.764,27, sendo NCr$ 13.158,72 de vencimento símbolo "1.C" da Lei número 5.552-68 e NCr$ 4.605,55 de gratificação qüinqüenal na base de 35%.

5. Inconformado com o ato da Diretoria da Despesa Pública, o interessado impetrou a êste Colendo Tribunal o recurso constante de fls. 49 a 64 dêste processado. Analisando os autos, inclusive o recurso, a 5.ª Diretoria e a douta Procuradoria manifestaram-se favoràvelmente à tese defendida pela Diretoria da Despesa Pública, no que tange ao critério adotado para fixação dos vencimentos e discordaram da base sôbre o qual deve ser calculada a gratificação qüinqüenal.

6. São pontos pacíficos:

— o tempo de serviço de mais de 35 anos;

— o direito do interessado à aposentação;

— o direito à percepção da gratificação qüinqüenal, na base de 35%, por contar mais de 35 anos de efetivo exercício.

7. São pontos controversos:

—os vencimentos tomados como base para fixação dos proventos da aposentadoria; e

— a base sôbre a qual deve ser calculada a gratificação qüinqüenal de 35%.

8. No que se refere à primeira parte, a matéria é por demais controvertida, sendo bastante judiciosos todos os elementos trazidos à colação, quer pela Diretoria e pela Procuradoria — que acolheram o critério adotado pela Diretoria da Despesa Pública —, quer pelo interessado, Prof. Dr. SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA. Colocados em campos antagônicos em sua argumentação, apresentaram todos ponderações, decisões e pareceres que merecem exame e meditação, e desenvolveram jogos de raciocínio e ilações coerentes e cabíveis. Discutem-se critérios analógicos e construções de direito.

9. Do processo constam peças que permitem um exame pormenorizado do asunto e a dedução da solução, que não flui automática e mansamente.

10. No exame acurado da questão, devem, em nosso entender, ser levados em conta os seguintes pontos:

— o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico é uma autarquia fe-

deral, como tal definido na Lei que o criou

— o Decreto-lei n.º 200-67 — Reforma Administrativa — define autarquia como "serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada".

— a intenção do Govêrno Federal foi aposentar o Prof. Dr. SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA com as vantagens do Cargo em Comissão, Padrão CC-28, de Chefe do Departamento Financeiro do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, intenção que se não pode contestar, visto estar taxativamente expressa na Portaria n.º GB-4, de 13 de janeiro de 1969, do Excelentíssimo Senhor Ministro da Fazenda;

— a fixação dos proventos da aposentadoria na base do vencimento do símbolo "1.C" da Lei n.º 5.552-68 decorreu de construção da Diretoria da Despesa Pública, com a qual concordam, aliás, a Diretoria competente dêste Tribunal e a douta Procuradoria;

— a argumentação para a fixação dos proventos da aposentadoria na base do vencimento do símbolo "1-C", que a Diretoria da Despesa Pública não apresenta, aflora no parecer da Diretoria competente, ao dizer: "Qual o provento devido na aposentadoria? O referente ao cargo exercido na entidade autárquica ou ao de maior padrão no Serviço Público Federal, dado o caso daquele exceder ao limite dêste?"

— a argumentação exposta se baseia no parecer do ex-Procurador Doutor CHRISTIANO MARTINS, ora endossado pelo atual Procurador; e

— o vencimento do símbolo "1-C" é o mais elevado, em se tratando de cargo em comissão, existindo, todavia, inúmeros outros cargos na área do Poder Executivo, com remuneração superior à atribuição ao padrão "1-C", como, no Ministério da Fazenda, os cargos de agentes fiscais e de procuradores da Fazenda Nacional.

11. Uma leitura cuidadosa do parecer emitido pelo brilhante Procurador Dr. CHRISTIANO MARTINS traz nova luz à matéria, dando azo à formulação de um nôvo raciocínio a respeito. O trecho a seguir merece e recomenda atenção. "Por outro lado, tendo o objetivo do legislador sido, como parece evidente, apenas permitir que os funcionários federais em exercício de comissão nas autarquias pudessem eventualmente aposentar-se também com maiores vantagens, tal como já ocorria em relação ao exercício das comissões na administração direta — não há, então, lògicamente como admitir possa aí tratar-se de vantagens excedentes das a que teria direito o mesmo funcionário se o exercício fôsse no mais alto cargo em comissão no âmbito da administração direta. Além de ser de razão intuitiva, tal conclusão se robustece ante o fato de que se cogita de aposentadoria à conta do Tesouro Nacional".

12. Como se depreende do referido parecer, reconhece-se a intenção de atribuir ao funcionário o direito a maiores vantagens em sua aposentadoria, e nega-se o direito a vantagens excedentes daquelas a que teria direito, se o exercício fôsse no mais alto cargo em comissão no âmbito da administração direta.

13. Estabelece-se a regra geral a ser seguida: atribuição ao funcionário do máximo de vantagens a que faz jus na Administração Indireta, respeitado, contudo, o limite máximo da Administração Direta.

14. O limite máximo de remuneração na Administração Direta está definido no art. 35 do Decreto-lei n.º 81, de 21 de dezembro de 1966, com a alteração do Decreto-lei n.º 177, de 16 de fevereiro de 1967, ou seja, 90% dos vencimentos de Ministro de Estado. Tal dispositivo legal tem tido ampla aplicação, por parte da Diretoria da Despesa Pública, tendo sido objeto de brilhante

parecer do eminente Consultor-Geral da República, em 28 de abril de 1969.

15. Isto pôsto, não há como alegar que, para fixação do limite máximo, no caso, deve ser tomado o vencimento do símbolo "1-C", por ser o do mais alto cargo em comissão na Administração Direta. Parte-se, do pressuposto de que os cargos em Comissão são de melhor remuneração que os de carreira, o que seria lógico. Tal não ocorre, contudo, existindo milhares de funcionários com vencimentos superiores ao do aludido símbolo "1-C".

16. Acreditamos que o ilustre procurador Dr. CHRISTIANO MARTINS, ao emitir seu parecer, teve em mira conceder a maior remuneração. Atribuir-se, com base em tal fundamento, ao Dr. SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA, o limite dos cargos em comissão, padrão "1-C", quando há milhares de funcionários ganhando quase o dôbro, em serviços de rotina, sem qualquer encargo de chefia ou de direção, não nos parece a melhor doutrina, mormente em se analisando o propósito do Govêrno, claramente expresso nos têrmos da Portaria de aposentação.

17. Por todo o exposto, parece-nos que não cabe a construção analógica adotada, e, sim, o cumprimento dos reais e taxativos têrmos definitórios das condições em que a aposentadoria foi concedida, expressos na portaria do preclaro Ministro da Fazenda. Havendo, porém, disposição legal claramente estatuído no "art. 35 do Decreto-lei número 81-66, alterado pelo Decreto-lei número 177-67", quanto ao máximo de remuneração permitido aos funcionários do Poder Executivo, é de aplicar, ao caso, o limite definido no citado diploma legal.

18. Cabem, assim, consoante entendemos, ao Prof. Dr. SEBASTIÃO DE SANT' ANNA e SILVA os proventos de aposentadoria na base do vencimento do cargo em comissão, padrão CC-28, de chefe do Departamento Financeiro do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, respeitado, contudo, o limite de remuneração acima referido.

19. Quanto à gratificação qüinqüenal, damos nossa inteira concordância ao parecer da 5.ª Diretoria, que mereceu aprovação da douta Procuradoria, devendo incidir sôbre o vencimento do cargo efetivo, ou seja, de Técnico de Administração nível "21-B".

20. Em face de todo o exposto, votamos pela conversão do julgamento em diligência, para:

a) que seja considerado o inativo aposentado no cargo do nível "21-B" da série de classes de Técnico de Administração, com as vantagens do cargo em comissão, padrão CC-28, de Chefe do Departamento Financeiro do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, observado o teto de que trata o art. 35 do Decreto-lei n.º 81-66, alterado pelo art. 1.º do Decreto-lei n.º 177, de 1967;

b) que seja calculada a gratificação qüinqüenal sôbre os vencimentos do cargo efetivo, nos têrmos do art. 10, § 1.º da Lei número 4.345, de 1964.

Sala das Sessões, 21 de agôsto de 1969. — *Iberê Gilson*, Ministro-Relator.

ANEXO XI À ATA N.º 58-69

Declaração de voto — vencido — apresentada pelo Sr. Ministro EWALD PINHEIRO, ao deliberar o Tribunal, na Sessão ordinária realizada em 21 de agôsto de 1969, sôbre a concessão de aposentadoria ao Dr. SEBASTIÃO SANT' ANNA E SILVA (P. 6.831-69).

Processo n.º 6.831-69

Voto pela diligência proposta na instrução e ratificada pelo Ministério Público, no sentido de que a gratificação adcional seja calculada sôbre os vencimentos do cargo efetivo.

Quanto ao outro aspecto que o processo focaliza, qual seja o do critério adotado pela Despesa Pública, para a fixação dos proventos, entendo que o mesmo está exato e de acôrdo aliás com anterior pronunciamento dêste Tribunal.

O servidor foi aposentado no cargo de técnico de administração nível 21-B, com as vantagens de cargo em comissão padrão CC-28, de Chefe do Departamento Financeiro do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, que estava exercendo.

Como tal cargo não figura nos quadros da administração federal direta, a Despesa Pública conferiu ao servidor as vantagens do símbolo 1-C, que é o mais elevado nessa administração e o que mais se aproxima do padrão CC-28.

Outro procedimento não poderia ser adotado. Se o padrão CC-28 inexiste nos quadros da administração direta, não há como compelir a União a pagar a servidor seu as vantagens a êle correspondentes. Assim, ter-se-ia de buscar na administração direta o símbolo que daquele padrão mais se aproximasse e foi isso exatamente o que se fêz.

Os vencimentos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico são fixados pelo próprio órgão, através do seu Conselho de Administração e é evidente que apenas sôbre êsse Banco deve recair o ônus do seu pagamento.

Transferir essa obrigação para a União, tendo em vista que a mesma não foi fixada em lei e nem o padrão CC-28 pertence aos quadros da administração direta, nos parece entendimento inaceitável.

T.C., 21 de agôsto de 1969. — *Ewald S. Pinheiro.*

ANEXO XII À ATA N.º 68-69

Parecer emitido pelo Ministério Público e constante do processo da concessão de aposentadoria ao Dr. SEBASTIÃO SANT'ANNA E SILVA, sôbre a qual foi proferida deliberação em plenário, na sessão ordinária realizada em 21 de agôsto de 1969, ao acolher o Tribunal, por maioria, voto emitido pelo Relator, Ministro IBERÊ GILSON (P 6.831-69).

PARECER

O ilustre Dr. SEBASTIÃO DE SANT' ANNA E SILVA contava, ao aposentar-se, tempo superior a trinta e cinco anos de serviço público, dos quais mais de dez no exercício de cargos em comissão.

Faz jus, portanto, ao benefício do artigo 180, *b*, do Estatuto dos Funcionários Públicos.

Tendo, por outro lado, ocupado mais de uma comissão, aplica-se, ao caso, o § 1.º do art. 180, citado, segundo o qual serão atribuídas ao interessado "*as vantagens do maior padrão*, desde que lhe corresponda um exercício mínimo de dois anos".

II — No requerimento de aposentadoria, dirigido ao eminente Ministro da Fazenda (fls. 42-43), indicou o servidor *duas comissões* exercidas por mais de dois anos, a serem contempladas no cálculo de proventos:

a) a de Delegado do Tesouro Brasileiro no Exterior, com a retribuição mensal de US$ 3.251,00;

b) a de chefe de departamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, cuja remuneração alcança NCr$ 2.750,00, também mensais.

III — O Ministro de Estado concedeu a aposentadoria no cargo efetivo de "técnico de administração", com as vantagens do cargo em comissão de "chefe do Departamento Financeiro do B.N.D.E.".

E a Diretoria da Despesa Pública, no título declaratório de proventos (fôlhas 48), ajustou o vencimento-base ao valor do símbolo "1-C", fixado pela Lei n.º 5.552-68 (NCr$ 1.096,50 mensais), calculado, sôbre essa mesma quantia, a gratificação adicional, de 35%.

IV — Em longa e brilhante petição, dirigida ao Egrégio Tribunal, o digno servidor manifesta inconformação com o ato da DNP, e sustenta ter direito aos proventos efetivamente correspondentes ao cargo que exerceu (NCr$ 2.500,00 mensais), de Diretor de Departamento do BNDE, acrescidos do adicional por tempo de serviço.

V — Como se vê, parece estar superada a pretensão externada no requerimento de fls. 42-43, com referência

à hipótese de aposentadoria à base da remuneração de Delegado do Tesouro no Exterior, bem como relativamente à gratificação de representação de Diretor de Departamento do Banco (NCr$ 250,00), incluída no total de NCr$ 2.750,00, mencionado pelo requerente.

Cifra-se, portanto, a controvérsia à indagação de o cálculo obedecer ao valor do símbolo "1-C", ou ao da importância equivalente ao cargo de diretor do Departamento Financeiro do BNDE.

VI — Ao acertar o provento ao valor do vencimento do mais elevado cargo em comissão da Administração Direta, nada mais fêz a Diretoria da Despesa Pública do que acatar a orientação ditada pelo Egrégio Tribunal de Contas, ao apreciar a aposentadoria concedida ao Engenheiro GLYCON DE PAIVA TEIXEIRA, do quadro do Ministério da Agricultura, com vantagens de cargo em comissão, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Essa douta decisão acolheu parecer de nosso eminente antecessor, Procurador CHRISTIANO MARTINS, cujas judiciosas palavras, transcritas a fls. 68, pedimos vênia para endossar.

VII — Reconhecemos ser matéria pacífica, — e não pretendemos reagitá-la, — a de que se contempla, para efeito de aplicação do art. 180, *b*, do Estatuto, o exercício de cargo em comissão da Administração Descentralizada.

A aplicação dessa norma não apresenta dificuldade, no que concerne à aposentadoria com proventos de cargos de autarquias cujos padrões de vencimentos coincidem com os da Administração Direta.

Todavia, no que toca às entidades cujos níveis de retribuição de pessoal são arbitrados pela própria Autarquia, surge um problema, cuja delicadeza não se pode desconhecer.

VIII — É, na verdade, intuitivo, que um funcionário da Administração Centralizada só pode ser aposentado, à conta do Tesouro Nacional, com proventos calculados à base de *padrão de vencimentos fixados em lei.*

Ora, no caso do B.N.D.E., os padrões de retribuição dos servidores são elaborados pelo Conselho de Administração do próprio Banco, na forma da Lei n.º 2.937, de 1956, art. 22.

Não nos parece que êsse ato, emanado de órgão da Autarquia e naturalmente destinado a produzir efeitos internos, possa transcender, em suas conseqüências, o âmbito da entidade descentralizada, a ponto de vir a gerar obrigação de pagamento, pelo Tesouro, em favor de aposentado da Administração Direta.

IX — A assertiva é válida quanto à fixação inicial do estipêndio (que o interessado pretende deva obedecer ao valor atribuído para o cargo da Autarquia), como também se tivermos em vista o procedimento a ser observado, nas futuras revisões do provento.

É que, segundo o art. 1.º da Lei número 2.622, de 1955, norma geral em vigor, destinada a reger a revisão de proventos, devem êstes ser sempre atualizados "à base do que percebem os servidores em atividade".

Destarte, a concessão, ao aposentado, de proventos calculados com referência a cargo do BNDE, implicaria reconhecer ao Conselho de Administração dêsse Banco, o poder, que não lhe é próprio, de aumentar a despesa do Tesouro.

A petição de fls. 49-54 não se furta a enfrentar o problema e o faz com a alegação de inconstitucionalidade do artigo 1.º da Lei n.º 2.622, e com o argumento de que a majoração de estipêndio da aposentadoria é matéria desvinculada ao reajuste dos vencimentos da atividade.

Pedimos vênia para discordar da primeira alegação, e para demonstrar que a segunda, embora válida em doutrina, encontra séria limitação no direito positivo brasileiro.

X — A Lei n.º 2.622, de 1955, teve por escopo regulamentar o art. 193 da Carta de 1946, reproduzido *ipsis littetis* no art. 101, § 2.º, da atual Constituição.

Jamais foi posta em dúvida, ao que sabemos, a constitucionalidade do artigo 1.º do referido diploma legal, ao cabo de tantos anos de freqüente aplicação, nos Tribunais e na Administração.

Pelo contrário: a disposição do artigo 1.º da Lei n.º 2.622 ficou reforçada, ao ser suspensa a execução do artigo 2.º do mesmo diploma, pela resolução 13/58, do Senado Federal. Assim deliberou a Câmara Alta em decorrência de decisão do Supremo Tribunal, declaratória da inconstitucionalidade do art. 2.º, citado, que excluía da majoração a parte dos proventos constituída pelo adicional por tempo de serviço. Entendeu, então, o Pretório Excelso que, por fôrça do mandamento da Lei Maior, a revisão devia atingir a totalidade do provento.

A lição de PONTES DE MIRANDA, invocada a fls. 61/62, deve ser tida com o significado de que o legislador ordinário não está compelido a determinar montantes iguais para o aumento de ativos e inativos. Nada impede entretanto que o faça, querendo.

E o acórdão do Supremo Tribunal Federal, transcrito a fls. 62, como lealmente se consigna no arrozoado, foi proferido a 5 de outubro de 1955, sendo de data posterior à Lei n.º 2.622.

Razão assiste ao requerente, na afirmação de que o cálculo dos proventos, à base do vencimento de diretor de Departamento do Banco, não lhe acarretaria o direito aos benefícios decorrentes de reclassificações porventura efetuadas no quadro da Autarquia, pois as reclassificações alcançam o inativo se houver disposição de lei especial (Súmula 38, do S.T.F.). Mas quanto aos simples aumentos de vencimentos seria irrecusável, como vimos e segundo nos parece, a extensão, em face da legislação em vigor.

XI — Os pareceres da Consultoria Geral da República, trazidos a colação pelo interessado, sustentam o princípio por nós não rejeitado, de que o exercício de cargos da Administração Indireta deve ser considerado para fins de aplicação do art. 180, *b*, do Estatuto. Não ferem os pareceres a questão crucial do presente processo, que é a da fixação do provento, com base no *vencimento arbitrado por ato interino da Autarquia.*

Admitimos que o tempo de cargo em comissão de Autarquia seja computável para perfazer-se o decênio exigido no artigo 180, *b*, citado, mesmo quando a entidade goze da prerrogativa de fixação de níveis de vencimentos, pois, do contrário, criaríamos, em detrimento de seus servidores, uma injusta diferenciação.

Mas impõe-se, na espécie, pelos motivos já expostos, a construção a que procedeu a DDP, adaptando o provento ao vencimento-base do padrão mais aproximado, dos quadros da Administração Direta, no caso, o símbolo "1-C".

XII — Concordamos, portanto, com o critério adotado pela Administração, ao relacionar o provento ao símbolo "1-C" e, tal como o Sr. Diretor da Quinta Diretoria, no correto pronunciamento de fls. 67/69, opinamos pela conversão do julgamento em diligência, apenas para revisão do adicional que deverá incidir sôbre os vencimentos do cargo efetivo, nos expressos têrmos do art. 10, § 1.º, da Lei n.º 4.345, de 1964.

S. m. j.

Procuradoria, 19 de junho de 1969. — *Luiz Octavio Gallotti*, Procurador.