FUNCIONÁRIO PÚBLICO — APOSENTADORIA — REVISÃO DE PROVENTOS

— As vantagens conferidas ao funcionário aposentado com base no art. 184 do Estatuto serão revistas com as limitações estabelecidas na legislação posterior.

— Interpretação do art. 10 do Decreto-lei nº 1 256, de 1973.

— Idem. do Decreto-lei nº 1 325, de 1974.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO PR Nº 1 271/71

Presidência da República — Consultoria-Geral da República — E.M. nº L-70, de 19 de junho de 1975. "Aprovo. Em 21.6.75."

PARECER Nº L-070

O Decreto-lei nº 1.256, de 26.1.1973, ao reajustar os vencimentos e salários dos servidores civis do Poder Executivo, estabeleceu bases e critérios de revisão de proventos, com suporte na classificação de cargos instituída pela Lei nº 5 645, de 10.12.1970, em benefício dos servidores já aposentados que satisfaçam as condições estabelecidas, nessa Lei, para a transposição de cargos no decreto de reestruturação do Grupo respectivo. A sistemática está formulada no artigo 10 do referido Decreto-lei, *in verbis*:

"Art. 10. Os servidores aposentados que satisfaçam as condições estabelecidas para transposição de cargos no decreto de estruturação do Grupo respectivo, previsto na Lei nº 5 645, de 10.12.1970, farão jus a revisão de proventos com base nos valores de vencimentos fixados no correspondente Plano de Retribuição.

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo será considerado o cargo efetivo ocupado pelo funcionário à data da aposentadoria, incidindo a revisão somente sobre a parte do provento correspondente ao vencimento básico.

§ 2º O vencimento que servirá de base à revisão do provento será o fixado para a classe da categoria funcional para a qual tiver sido transposto cargo de denominação e nível iguais aos daquele em que se aposentou o funcionário.

§ 3º O reajustamento previsto neste artigo será devido a partir da publicação de decreto de transposição de cargos para a categoria funcional respectiva, no Ministério, órgão integrante da Presidência da República ou autarquia federal a que pertencia o funcionário ao aposentar-se.

§ 4º A importância correspondente ao reajustamento dos proventos de aposentadoria decorrentes da aplicação do disposto no art. 1º deste Decreto-lei será absorvida, em cada caso, pelos valores resultantes da majoração prevista neste artigo."

A matéria, em virtude da complexidade dos seus feitos, exigiu, ao ver do legislador, disciplinamento ainda mais circunstanciado, o que se fez através de diploma específico, o Decreto nº 1 325, de 26.4.1974, visando a ajustar aos princípios da nova classificação as situações decorrentes da extensão do Plano ao pessoal inativo, assegurada pelo dispositivo acima transcrito, aliás, expressamente revogado pela lei nova, em referência.

Concordantes, substancialmente, nas suas linhas básicas, critérios e propósitos, a mudança de repercussão mais profunda, de um para outro, terá sido a fixação do critério de revisão dos proventos com base no valor do vencimento do nível incial da correspondente categoria no Plano, índice restritivo não previsto no art. 10 do Decreto-lei nº 1 256-73, preservados os demais conceitos normativos.

II

Questiona-se sobre aplicabilidade das normas relativas ao sistema de cálculo da revisão de proventos, à situação dos funcionários aposentados com as vantagens do art. 184 da Lei nº 1 711, de 28.10.52.

O problema reside em fazer incidir sobre os acréscimos decorrentes do art. 184 os padrões dos níveis salariais da classificação de cargos de que trata a Lei nº 5 645, de 1970. A primeira hipótese seria pertinente ao funcionário que se aposentou com proventos da classe imediatamente superior (item I), e a segunda relativa ao aumento de 20%, por ser ocupante da última classe (item II).

O art. 184 do Estatuto sofreu a perda do seu vigor e eficácia, em caráter permanente, com o advento da Constituição Federal de 1967, por força da proibição contida no § 3º do art. 101, segundo a qual "em caso nenhum os proventos da inatividade poderão exceder a remuneração percebida na atividade". A Lei Maior, no entanto, permitiu, ao mesmo tempo, que se prolongassem por um ano os favores da legislação vigente, vale dizer, reconheceu, entre outros, o direito daqueles que, até 15.3.1968, satisfizessem as condições necessárias para a aposentadoria por ela regulada. Daí por que sobreviveu íntegro até aquela data, sob esse amparo transitório do texto maior, para fins de preenchimento dos requisitos, e obtenção dos respectivos benefícios, o art. 184 do Estatuto.

III

A necessidade de reformular o Serviço Público Civil, notadamente para atender aos princípios e diretrizes que informam, na matéria, o Decreto-lei nº 200, de 25.2.1967, é que propiciou a instituição do sistema de classificação de cargos, na forma da Lei nº 5 645-70.

Quer o diploma básico, instituidor do novo Plano, quer a sua regulamentação posterior, integrativa do Sistema, não teve em conta, desde logo, a situação dos servidores já aposentados, omissão justificada, decerto, em que a classificação se apoiava, antes de tudo, em pressupostos conducentes à valorização do servidor em atividade, e se destinava a uma implantação gradativa e complexa, daí resultante a dilação do enfoque do problema dos inativos. Silente, não haveria como aplicar-se ao aposentado as normas de classificação posterior à sua aposentação, entendimento, aliás, consagrado na Súmula nº 38, STF.

Sem uma vinculação necessária, que não decorreria, por efeito automático, nem mesmo do disposto no § 1º do art. 102 da Constituição, a extensão dos benefícios financeiros do novo Plano aos aposentados, estava a reclamar a edição de medida legislativa específica, que se fez prevalecer, sob a justa inspiração de fazer refletir sobre os antigos servidores condições de melhoria financeira, em função da nova realidade emergente, nesse setor, para os servidores em atividade.

É claro, no entanto, que essa atribuição tem validade e eficácia nos termos em que proposta e demarcada em lei. A vontade, traduzida no texto da lei, deve ser observada nos seus exatos limites, sem ampliações ou restrições de qualquer espécie, posto que envolvendo matéria cuja elaboração legislativa se vê livre de vinculações jurídicas. Ao legislador não se impõe ne-

nhuma regra de hierarquia superior que o obrigasse ou o obrigue a incluir os inativos na sistemática de classificação de cargos. De modo que se a lei visa a ampará-los, fa-lo-á de maneira que expresse o seu propósito e as suas condições sem que isso se torne passível de censura maior.

Nesse sentido, quis o Executivo Federal, no uso de sua competência para o processo legislativo adequado, estender aos inativos os efeitos financeiros da reclassificação, estabelecendo, de modo expresso e determinadamente os critérios e parâmetros a serem observados na operação de revisão dos proventos, fazendo-o, primeiramente, pelo art. 10 do Decreto-lei nº 1 256/73, retrotranscrito, e, depois, com modificação parcial dos critérios originariamente adotados, seguindo tendências já ressaltadas inicialmente, pelo Decreto-lei nº 1 325/74.

Incorrendo no prejuízo da repetição, convém, no entanto, transcrever, seguidamente, os dispositivos legais referidos, no ponto nodal do critério da revisão, a fim de deduzir, de seu confronto, a identidade fundamental e a continuidade de propósitos, ou, ainda, a diversidade específica de um para outro:

Dec.-lei nº 1 256, de 1973:

"Art. 10. Os servidores aposentados que satisfaçam as condições estabelecidas para transposição de cargos no decreto de estruturação do Grupo respectivo, previsto na Lei nº 5 645, de 10.12.1970, farão jus à revisão dos proventos com base nos valores de vencimento fixados no correspondente Plano de Retribuição.

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, será considerado o *cargo efetivo ocupado pelo funcionário à data da aposentadoria, incidindo a revisão somente sobre a parte do provento correspondente ao vencimento básico.*"

Dec.-Lei nº 1 325, de 1974:

"Art. 1º Os servidores aposentados que satisfaçam as condições estabelecidas para a transposição de cargos no decreto de estruturação do Grupo respectivo, previsto à revisão de proventos com base no valor na Lei nº 5 645, de 10.12.1970, farão jus à revisão de proventos com base no valor do vencimento fixado para o nível inicial da correspondente categoria funcional, no Plano de Retribuição de Grupo.

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, será considerado o *cargo efetivo ocupado pelo funcionário à data da aposentadoria, incidindo a revisão somente sobre a parte do provento correspondente ao vencimento básico* e ficando suprimidas todas as vantagens, gratificações, parcelas e quaisquer outras retribuições que não se coadunem com o novo Plano de Classificação de Cargo." (grifei).

Como se vê, o objetivo específico das normas legais é o da revisão dos proventos, visando a um resultado financeiro que tem como paradigma os valores fixados no novo Plano. A operação revisora dos proventos tem como requisito fundamental a satisfação, pelo aposentado, das condições estabelecidas para a transposição de cargos, tal como venha a correr, para a ativa, no decreto de reestruturação do Grupo respectivo.

São, portanto, dois termos de uma relação, de uma necessária relação de correspondência entre uma situação *ad quem*, que importa definir, na nova classificação, como resultado da aplicação dos novos valores.

Distinguem-se os dois diplomas legais no estabelecer o segundo termo da relação, fonte da nova situação e indicadora final dos valores básicos constitutivos dos novos proventos. É que o primeiro estabelecia como base da revisão os valores de vencimentos, de modo amplo, fixados nas cor-

repondentes escalas do Plano de Retribuição do Grupo respectivo, enquanto o segundo, de caráter mais restritivo, estabelece como base da revisão dos proventos o valor do vencimento do novo Plano, especificando, porém, ser esse valor de vencimento o que tenha sido fixado para o nível inicial da correspondente categoria funcional.

No que tange, porém, à situação originária, vigente, que serve de suporte ao processo de revisão, e de critério indicativo a encontrar-se o fato e a base de revisão para o estabelecimento do resultado final, os dois textos legais são indiscrepantes, manisfestada, em ambos, a intenção inequívoca de fazer incidir a revisão dos proventos sobre a *parte* destes, correspondente ao vencimento básico do *cargo ocupado* pelo funcionário, à data da aposentadoria.

O cotejo das duas normas evidencia, de fato, a indisfarçável preferência e decisão do legislador em adotar o critério de restringir a revisão dos proventos, considerando apenas o vencimento básico do cargo resultante da transformação daquele que era ocupado pelo servidor na oportunidade de sua passagem à inatividade. Sob esse aspecto, os diplomas mantiveram a mesma linha, limitando o segundo, todavia, como ressaltado, ao nível inicial da correspondente categoria, funcional. Em nenhum passo permitiu, porém, qualquer dos dois textos, que outras parcelas, componentes dos proventos, participassem dos cálculos revisionais, por isso que não identificadas nem redutíveis ao conceito legal, perfeitamente delimitado na sua compreensão e extensão, construído sobre o núcleo de uma realidade salarial bem definida e inconfundível.

Desse exame resulta claro que o legislador instituiu um sistema completo para o procedimento da revisão dos proventos dos servidores aposentados, do Poder Executivo, decorrente e conexivo ao novo Plano de Classificação, contando com as pautas e critérios necessários à consecução de seu objetivo específico, que é um cálculo revisional. Não há fugir, portanto à sua aplicação, nos termos em que delineado, clara e precisamente, pela vontade do legislador, valendo apenas que se ressalvem, da aplicação mais restritiva já apontada no art. 1º e seu § 2º, do Decreto-lei nº 1.325, de 1974, referente ao nível inicial do vencimento da categoria funcional correspondente, no novo Plano, os aposentados que tenham preenchido os requisitos para a revisão dos seus proventos, sob o breve período de vigência do Decreto-lei nº 1 256, de 1973.

Resta saber se o regime adotado não encontra obstáculo de natureza constitucional no que diz respeito aos funcionários que se aposentaram com as vantagens do art. 184 do Estatuto, por força da garantia inserta no § 1º do art. 177 da Carta de 1967.

O direito assegurado em decorrência do permissivo constitucional objetivava, na espécie, permitir que funcionários se aposentassem com proventos superiores à remuneração da ativa, como ocorria no caso de aplicação do art. 184 da Lei nº 1.711, de 1952, desde que preenchessem as condições requeridas dentro do período de um ano (até 15.3.1968), excepcionando, com eficácia transitória, a regra proibitiva do § 3º do art. 101.

Parece óbvio que, exaurida a aplicação da garantia constitucional, com a observância normativa do preceito estatutário, não se há de pretender a continuada revivescência da vantagem sob o manto da Lei Maior, e estribado no princípio do direito adquirido. A Constituição assegurou direitos que se consumaram, na espécie, com a concessão dos benefícios prescritos no art. 184. Adotar o antigo sistema, como automático imperativo nas vicissitudes da

nova classificação, equivaleria a revigorar um texto legal já incompatível com a própria Constituição.

Se a aposentadoria efetivou-se nos moldes do art. 184, *ex vi* da garantia constitucional, qualquer revisão posterior dos proventos respectivos há de ser feita conforme determinar a lei. Ora, se a legislação, em debate, não autorizou, como demonstrado, incluirem-se, para os efeitos da revisão, as parcelas dos proventos correspondentes àqueles acréscimos, não se há de deduzir, de normas ou princípios outros, estranhos ao quadro legal pertinente, a abrigatoriedade ou a permissividade dessa inclusão.

Sabe-se, a instituição da aposentadoria assenta em princípios estatutários ou legais, podendo, dessa forma, ser disciplinada nos moldes de interesse e da conveniência legislativas, obedecidas e respeitadas, tão-somente, as regras da Lei Fundamental. Esta posição decorre do próprio regime a que se subordina o funcionário público. Neste passo, o ilustre Ministro Carlos Medeiros Silva, quando titular deste órgão, advertiu:

"A situação do funcionário é estatutária ou legal e pode ser modificada sempre que o interesse público o exija, a critério do legislador. Não cabe ao atingido alegar direito adquirido a determinada situação funcional. Assim têm decidido, pacificamente, os tribunais (*Revista do Direito Administrativo,* v. 24, p. 72 e 186; v. 23, p. 142; v. 20, p. 247; v. 17, p. 173; v. 13, p. 229; v. 9, p. 183; v. 4, p. 157; v. 3, p. 194 e 244) — (*Rev. Adm.*, v. 31, p. 359).

Em notável acórdão do Ministro Orozimbo Nonato, o Pretório Excelso, ao examinar a natureza jurídica das relações funcionais quanto ao aspecto da inatividade, declarou que "a situação dos funcionários não é contratual. É regulamentar, subordinados os seus direitos aos fins públicos de sua função. É o estatuto, é o regulamento que baliza o alvedrio do governante e oferece as demarcações das garantias e proveitos dos funcionários (*Rev. Dir. Adm.*, v. 4, p. 157).

Em recentíssimo acórdão do STF (RE) nº 80 158-58, DJ, 6.6.1975), sendo relator o eminente Ministro Bilac Pinto, o entendimento foi reiterado:

"O regime estatutário, adotado para a função pública, permite a modificação das normas em vigor, segundo o interesse público. Impossibilidade de reivindicar vantagem concedida por legislação anterior, de direito adquirido."

Não resta a menor dúvida, portanto, de que a legislação ordinária tem autonomia para disciplinar a matéria, nas condições que entender, porquanto, em se tratando de revisão de proventos, o único ponto que a subordina aos ditames da Constituição é aquele segundo o qual os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade." Mesmo assim, a liberdade de estabelecer as bases do reajuste é consentida ao legislador (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*. v. 5, 261).

Daí, inocorrem razões jurídicas que informem a necessidade legal de proceder ao reajuste dos proventos no novo sistema classificatório, obedecendo à mecânica do art. 184 do Estatuto em todos os seus termos. A Constituição de 1967, ao assegurar o benefício para os que completassem os requisitos até 15.3.1968, não exigiu, nem poderia exigir, que a vantagem se perpetuasse, eis que contrária ao próprio intento do constituinte que a repelia, num sentido de permanência, em razão do § 3º do seu artigo 101, justificando-se, destarte, a inclusão do mandamento excepcional entre as normas de caráter transitório.

Nessas condições, limitada a revisão dos proventos ao vencimento básico do correspondente cargo ocupado pelo funcionário na data da aposentadoria, quer pelo De-

creto-lei nº 1 256, de 1973, quer pelo Decreto-lei nº 1 325, de 1974 e considerando-se, ainda, incensurável a medida legislativa sob o prisma da constitucionalidade, só cabe ao administrador cumprir os desígnios da legislação, sem ampliações ou extensões contrárias ao texto pertinente.

Cumpre registrar, finalmente, que o entendimento ora adotado não deverá ser acoimado de conflitante com aquele esposado em decisões administrativas do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, trazidas à colação neste processo, pois é de ver que elas foram tomadas à base de interpretação de leis específicas (Lei nº 5 985, de 13.12.1973 Lei nº 5 951, de 3.12.1973), que, aplicando, embora, aos respectivos servidores aposentados, os princípios da revisão de proventos com base no plano de classificação que igualmente se estendeu àqueles órgãos fizeram-no com matizes conceituais que induzem à compreensão um tratamento diferenciado. No que tange, porém, ao plano dos servidores aposentados, na área do Poder executivo, a posição definida na exposição de motivos do diretor-geral do DASP se reveste de incontestável juridicidade.

Brasília, 29 de junho de 1975. *Luiz Rafael Mayer*, Consultor-Geral da República.