FUNCIONÁRIO PÚBLICO — APOSENTADORIA — TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO PARA A GUANABARA

— Responsabilidade pelo pagamento de acréscimos concedidos pelo Estado, com ônus do Tesouro Nacional.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

ANEXO VI À ATA Nº 88/75

Parecer emitido pelo representante do Ministério Público, Dr. Sebastião Baptista Affonso, no processo de concessão de aposentadoria a Vinício Gomes de Aguiar, relatado pelo Sr. Ministro Freitas Cavalcanti, na Sessão Ordinária realizada em 27 de novembro de 1975 (Proc. nº .. 18 210/74).

Proc. TC-18 210/74

Aposentadoria

— Pessoal passado à Guanabara; compensação de todos os

acréscimos decretados pelo Estado (ônus do Tesouro Nacional).

PARECER

I

1. Trata-se, no presente processo, da concessão de aposentadoria que, embora decretada pelo governo do antigo Estado da Guanabara, cabe ao Tesouro Nacional suportar o ônus do seu pagamento, apenas em parte, porquanto o inativo era de investidura federal, mas pertencia a um dos órgãos passados àquela Unidade da Federação, a quem cabe arcar com a complementação dos respectivos proventos, na forma da legislação aplicável ao caso;

2. Verifica-se dos autos o seguinte:

a) que o aposentado era Oficial da Justiça padrão *J*, da Justiça do então Distrito Federal, tendo sido nomeado para esse cargo em 7.4.54, por decreto presidencial (a posse e o exercício ocorreram a 30.4.54) e nele permanecido até inativar-se);

b) que, por força da Lei Estadual nº 14, de 24.10.60 (fls. 3, *in fine*), foi classificado como Oficial de Justiça símbolo *PJ-7*;

c) que, por contar tempo de serviço anteriormente prestado a outras repartições, teve a sua aposentadoria deferida, no nível 14 e com as vantagens do art. 184, inciso III (20%), da Lei nº 1 711/52, mais 30% de qüinqüênios, à conta da União (fls. 11 e 46), correndo as demais parcelas à conta do Estado, inclusive a diferença do nível para o símbolo *PJ-7*;

d) que, além do tempo de efetivo exercício (30 anos, 8 meses e 18 dias), foram contados mais dois períodos de licença especial não gozada (730 dias), o tempo de participação da guerra (1 642 dias) e, ainda, 10 períodos dobrados de férias não gozadas (600 dias), num total geral de 35 anos, 2 meses e 25 dias (sem o tempo das férias o total seria de 33 anos, 6 meses e 25 dias).

II

3. Na Sessão de 9.7.1974, acolhendo parecer desta Procuradoria (fls. 48v/49), o Egr. Plenário resolveu *julgar ilegal* a concessão em lide, pelos seguintes motivos:

a) porque não fora feita a *compensação dos aumentos estaduais*, prevista na Lei nº 4 345/64, item 3 do art. 21, na Lei nº 4 863/65, letra *b* do art. 4º, e no Decreto-lei nº 81/66, letra *c* do art. 3º;

b) porque não aproveitava ao servidor, transferido para a Guanabara, a *contagem dobrada de férias* não gozadas, para efeito da concessão de vantagem não prevista em lei federal.

4. Diante da interposição de recurso, a 2ª IGCE assim opina em conclusão:

"2. Embora se tenha modificado o entendimento deste Tribunal quanto ao fundamento indicado no item *a* supra, através das Decisões Normativas proferidas em Sessão de 27.5.1975, nos processos TC-16 876/69 e TC-364 568/73 (*in D.O.* de 25.6.75), o mesmo não acontece em relação ao referido item *b*.

3. Nestas condições, e tendo em vista a decisão proferida pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal em 28.5.75 no MS nº 20 025 (*in DJ* de 3.6.1975, p. 3 778), parece-me que poderá esta Corte *reconsiderar, em parte* a aludida decisão de 9.7.74 (fls. 49) e ordenar *diligência* para que, do cálculo dos proventos a serem pagos pela União (fls. 46), seja excluído o acréscimo de 20% previsto no item III, do art. 184, da Lei nº 1 711/52, já que para o deferimento de tal vantagem foi considerado cômputo em dobro não

mais autorizado pela legislação federal na data da aposentadoria."

5. Falando nos autos, nesta fase do recurso, manifestamo-nos no sentido de que fosse *mantida*, em seus termos, a v. Decisão de 9.7.1974 (fls. 53), mas a Colenda Corte, na Sessão de 30.9.1975, resolveu "*solicitar nova audiência do Ministério Público* sobre a matéria, à vista da decisão de 27 de maio de 1975 (Ata nº 36/75, Anexos III e V, *in D.O.* de 25.6.75), e do Acórdão do Supremo Tribunal Federal, no MS-20 025 (*DJ* de 3.6.75, p. 3 778), bem como das decisões supervenientes deste Tribunal, nas Sessões de 21.8.75 (Ata nº 60/75, Anexo IV, *in D.O.* de 16.9.75) e de 28.8.75 (Ata nº 62/75, Anexos IX e X, *in D.O.* de 30.9.75)".

III

6. A Lei nº 3 732, de 14.4.1960 (que ditou normas para a convocação da Assembléia Constituinte do Estado da Guanabara e deu outras providências), estabeleceu o seguinte, no § 2º de seu art. 3º:

"§ 2º. À União compete pagar:

a) a remuneração do pessoal lotado nos serviços transferidos, *correspondentes 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 da inatividade, que vierem a ser concedidos aos mesmos servidores."

7. Dispondo sobre novos níveis de vencimentos dos funcionários federais, na vigência daquela Lei nº 3 752/60, seguiram-se a Lei nº 3 780, de 12.7.60 (Classificação de cargos), e a Lei nº 3 826, de 23.11.60, que a nosso ver não foram extensivas ao pessoal dos órgãos passados à Guanabara.
8. Mais tarde, a Lei nº 4 069, de .... 11.6.62, no seu art. 12, e a Lei nº 4 242, de 17.7.63, no seu art. 7º, tornaram extensivos os aumentos de vencimentos, *os delas decorrentes* e nas mesmas bases, ao pessoal do Poder Executivo transferidos para a Guanabara, por força da supracitada Lei nº 3 752/60, inclusive aos inativados após a transferência.
9. Seguiu-se a Lei nº 4 345, de 26.6.64 (que instituiu novos valores de vencimentos para os servidores civis do Poder Executivo), a qual estabeleceu no seu art. 21, inciso III e § 3º, o seguinte:

"Art. 21. Além dos funcionários civis do Poder Executivo da União e das autarquias federais, esta lei se aplicará aos servidores:

...

3. Transferidos da União para o Estado da Guanabara, quer tenham ou não optado pelo retorno ao Serviço Público Federal, *compensados quaisquer aumentos*, reajustamento ou reclassificações concedidas pelo Governo do Estado, de julho de 1963 à data do início da vigência desta lei.

...

§ 3º. Quaisquer quantias recebidas pelos servidores referidos nos itens 1, 2 e 3 deste artigo, de outras entidades públicas às quais estiverem servindo, serão obrigatória e mensalmente declaradas a fim de serem deduzidas dos vencimentos a que fizerem jus de acordo com esta lei, de forma que não os percebam cumulativamente."

10. Na Lei nº 4 439, de 27.10.64 (que fixou os vencimentos dos magistrados e membros do Ministério Público da União), assim ficou estabelecido, no seu art. 8º:

"Art. 8º. A União pagará aos magistrados e membros do Ministério Público do antigo Distrito Federal, que, com a mudança da capital passaram a servir no Estado da Guanabara, vencimentos e vantagens pecuniárias iguais aos fixados nesta lei para os servidores de categoria correspondente na Justiça do atual Distrito Federal, excetuadas as parcelas referentes às diárias pelo exercício em Brasília e observadas as normas contidas no § 5º do art. 97, da Lei nº 3 754, de 14 de abril de 1960, e no § 3º do art. 21 da Lei nº 4 345, de 26 de junho de 1964."

11. De acordo com o estatuído no § 5º, do art. 97, da supracitada Lei nº 3 754, de 14.4.60, "se os magistrados e membros do Ministério Público da Justiça do antigo Distrito Federal perceberem do Estado da Guanabara qualquer diferença de vencimento por este decretada, a *União apenas responderá pelo que faltar para atingir o nível de remuneração* percebido no Distrito Federal" (*In D.O.* de 19.4.60).

12. Veio, depois, a Lei nº 4 863, de .. 29.11.65 (que reajustou os vencimentos dos servidores federais), a qual tornou-se aplicável, também, aos servidores transferidos da União para o Estado da Guanabara, mas com aquelas mesmas ressalvas anteriormente referidas, no sentido de serem "compensados quaisquer aumentos, reajustamentos, ou reclassificação", concedidos pelo governo carioca, após 1º de junho de 1964, devendo ainda ser "obrigatoriamente declaradas aos órgãos pagadores federais, a fim de serem deduzidas dos vencimentos a que fizerem jus", as quantias recebidas pelos referidos servidores dos cofres estaduais (Lei nº .... 4 863/65, art. 4º, alínea *b* e § 1º).

13. O Decreto-lei nº 81, de 21.12.66 (que se seguiu na série de reajustamentos de vencimentos dos servidores federais), estendeu o reajuste salarial, à base de 25%, "aos servidores transferidos da União para os Estados do Acre e da Guanabara, atendidas as prescrições da alínea *b* e do § 4º, da Lei nº 4 863, de 29 de novembro de 1965, sendo vedado aos órgãos pagadores, sob pena de responsabilidade administrativa e financeira, efetuar qualquer pagamento aos mesmos servidores sem prévia verificação do que se prescreve naqueles dispositivos legais (Decreto-lei nº 81/66, art. 3º, letra *c*).

IV

14. Com o advento da Lei nº 5 368, de 1.12.67 (que se seguiu na série dos reajustes de vencimentos), uma nova restrição foi estatuída.

15. O art. 2º, do referido diploma legal, estabeleceu o seguinte:

"Os valores de retribuição do pessoal a que alude o art. 3º e suas alíneas, do Decreto-lei nº 81, de 21 de dezembro de 1966 *atendido o disposto no art. 20 e seus parágrafos do mesmo decreto-lei*, serão revistos com observância das bases e condições estipuladas no art. 1º e seu parágrafo único desta lei" (o art. 1º referido estipulou a majoração em 20%, sobre os valores fixados no Decreto-lei nº 81/66 e a alínea *c*, do art. 3º, tratou do pessoal passado à Guanabara).

16. No art. 20 do Decreto-lei nº 81/66, referido expressamente no dispositivo legal supracitado (art. 2º da Lei nº 5 368/67), foram estabelecidas as seguintes restrições:

"Art. 20. As despesas resultantes da aplicação da presente Lei ao pessoal ativo e inativo, bem como aos respectivos pensionistas das autarquias federais, das entidades de que trata o Decerto-lei nº 67, de 21 de novembro de 1966, e da Rede Ferroviária Federal S.A. serão atendidas pelos recursos próprios das mencionadas entidades.

...

§ 2º. Em nenhuma hipótese, o acréscimo percentual sobre os vencimentos das diversas categorias poderá exceder o atribuído às categorias equivalentes da administração centralizada."

17. Vê-se, então:

a) que a despesa decorrente do aumento, autorizada pela Lei nº 5 368/67, deveria ser atendida pelos recursos próprios do Estado;
b) que os valores dos vencimentos do pessoal passado à Guanabara *não poderiam exceder* aos dos funcionários federais de categoria equivalente.

18. Note-se, ainda, que tais restrições foram reafirmadas na Lei nº 5 552, de .. 4.12.68 (a que se seguiu, majorando em 20% os vencimentos dos servidores da União), a teor do disposto no seu art. 7º, a saber:

"Art. 7º. Os valores de retribuição do pessoal a que aludem o art. 3º e suas alíneas do Decreto-lei nº 81, de 21 de dezembro de 1966, atendido o disposto no art. 20 e seus parágrafos do mesmo decreto-lei, serão revistos com observância da percentagem fixada no art. 1º."

V

19. Adveio, logo em seguida, o Decreto-lei nº 376, de 20.12.68 (que fixou novos vencimentos para os magistrados), estabelecendo no seu art. 6º o seguinte:

"Art. 6º. Os novos valores de vencimentos fixados neste decreto-lei não se aplicam aos magistrados do antigo Distrito Federal, ora integrados na Justiça do Estado da Guanabara, revogados o art. 8º da Lei nº 4 439, de 27 de outubro de 1964, e demais disposições legais vigentes que estabelecem normas atinentes à matéria."

20. Logo, não só o novo aumento deixou de ser extensivo aos magistrados passados à Guanabara, como até foi *revogado o art. 8º, da Lei nº 4 439/64*, que atribuía à União o encargo de pagar vencimentos aos magistrados e membros do Ministério Público do antigo Distrito Federal e passados à Guanabara.
21. Aquele mesmo Decreto-lei nº 376/68, no seu art. 7º, estabeleceu que "nenhum membro de Justiça estadual, do Tribunal de Contas dos estados e dos municípios poderá perceber mensalmente, a qualquer título, importância total superior à percebida por ministro do Supremo Tribunal Federal".
22. Logo após, foi editado o Decreto-lei nº 409, de 31.12.68, que no seu art. 1º, "sem prejuízo do disposto nos arts. 6º e 7º do Decreto-lei nº 376, de 20 de dezembro de 1968" (supratranscrito), o art. 7º da Lei nº 5 552, de 4.12.68 (também anteriormente transcrito), ficaria acrescido de um parágrafo, com a seguinte redação:

"§ 2º. A majoração prevista neste artigo, ou qualquer outra que venha a ser concedida a pessoal da União, não se aplica aos magistrados e membros do Ministério Público transferidos da União para o Estado da Guanabara."

23. Com o advento do Decreto-lei nº 1 015, de 21.10.69, modificado pela Lei nº 5 959, de 10.12.73, toda a matéria foi regulada de modo diferente, ficando expressamente revogados o § 2º do art. 3º, da Lei nº 3 752/60, e outros dispositivos legais.

VI

24. Conjugando-se, então, os diversos dispositivos legais sobre a espécie, vigoran-

tes desde 1960 até 1969 (todos eles acima citados), pode-se concluir:

a) que a União pagaria os vencimentos do pessoal passado à Guanabara, conforme, os valores vigentes na data da transferência (Lei nº 3 752/60, art. 3º, § 2º);

b) que correriam por conta do Estado as majorações pelo mesmo decretadas (Lei cit. art. 3º, § 2º, letra *a in fine*);

c) que os aumentos foram concedidos aos funcionários federais, mas não estendidos àqueles servidores já agora estaduas (Leis n.os 3 780/60 e 3 826/60);

d) que os reajustamentos de vencimentos, decretados por leis federais e estendidos aos funcionários transformados em estaduais, foram condicionados a não poder a retribuição, paga pelo estado, ultrapassar os valores fixados para os cargos equivalentes da União e, ainda, a serem compensados quaisquer pagamentos, feitos pelo governo local;

e) que, além disso, alguns aumentos foram autorizados em lei federal, mas as despesas decorrentes deveriam correr à conta do próprio estado (Leis n.os 5 368/67, art. 2º, e 5 552/68, art. 7º, em combinação com o art. 20 e §§, do Decreto-lei nº 81/66).

25. Na prática, pelo que se depreende do presente processo e de outros dessa natureza, o governo da Guanabara reajustou os vencimentos, daqueles funcionários de investidura federal, nas mesmas bases em que foram concedidos aumentos ao pessoal da União, imputando à conta do Tesouro Nacional, indistintamente, o vencimento antigo como todos os referidos reajustamentos subseqüentes.

26. Além do mais, em razão de reclassificação e aumentos operados por leis estaduais, os funcionários locais, inclusive os de investidura federal, percebiam (e ainda percebem) vencimentos superiores aos pagos pela União aos seus servidores, guardada a devida equivalência dos cargos nas duas áreas de governo.

27. Diante disso, os proventos (dos que se aposentaram após a transferência) estão sendo fixadas à base dos vencimentos estaduais (que são sempre superiores) e, depois, atribui-se ao Tesouro Nacional a parcela básica, a qual é encontrada com o valor daquele vencimento antigo acrescido de todos os aumentos concedidos aos funcionários federais, tenham eles sido ou não estendidos a estes transformados em estaduais, até mesmo aqueles reajustes autorizados, mas que o Estado deveria arcar com as despesas deles decorrentes.

28. Ora, como é bem sabido, com a mudança da capital para Brasília, os serviços de natureza local do antigo Distrito Federal, que até então vinham sendo executados por funcionários federais e municipais (da PDF), continuaram a ser prestados pelos mesmos servidores, sem solução de continuidade, os quais foram automática e compulsoriamente transformados em funcionários estaduais.

29. Em razão disto (transformação de funcionários federais em estaduais), a União procurou assegurar, àqueles funcionários de originária investidura federal, a continuidade na percepção de seus vencimentos nos mesmos níveis que continuariam a perceber, caso não fossem compulsoriamente transformados em servidores estaduais. Isto, porém, no pressuposto de que pudessem eles vir a ser igualados a outros de menor retribuição, com uma eventual diminuição de vencimentos. Ocorre, todavia, que aquela resguardada situação perdeu sentido de ser, diante da realidade fática, qual a de ficarem em situação melhor, financeiramente, pelo que não mais haveria "diferença" a resguardar.

30. Importa assinalar, outrossim, que por força da já referida Lei nº 3 752/60 (art. 4º, § 4º, alínea *c*), caberia ao Estado, também, arcar com o ônus do pagamen-

to das "diferenças devidas ao pessoal remunerado pela União, *inclusive* o inativo, correspondentes às *majorações de vencimentos, proventos e vantagens decretadas pelo Estado*".

31. Sem dúvida alguma, os funcionários não poderiam acumular as majorações e vantagens federais com as "decretadas pelo estado". Logo, quando estas forem superiores àquelas, não haveria propriamente uma "diferença" à conta do Tesouro Nacional, porque ela teria sido absorvida, integralmente, na parcela devida pelo Estado da Guanabara. A nosso ver, portanto, ao contrário do que pareceu ao ilustre Min. Glauco Lessa de Abreu e Silva (voto no Anexo III à Ata nº 36/75), mesmo quando os níveis de vencimentos federais e estaduais se equivalessem (o que, via de regra, não acontece), ainda assim haveria uma diferença a ser paga pelo estado, a teor do disposto no mencionado art. 4º, alínea *c* do seu § 4º, da Lei nº 3 752/60, considerando que houve "majorações" na área federal não extensivas ao pessoal passado à Guanabara e, ainda, tendo em vista que alguns reajustamentos, autorizados em leis federais, deveriam correr à conta do próprio estado (Leis n.os 5 368/67, art. 2º, e 5 552/68, art. 7º, combinado com o art. 20, do Decreto-lei nº 81/66).

32. Para tornar líquida e certa essa importância, a ser imputada à conta da União, inúmeras diligências foram feitas, infrutiferamente, razão pela qual a impugnação das concessões de aposentadoria, em tais condições, tornou-se medida imperativa.

VII

33. A reabertura da "vista", nos autos em exame, para novo pronunciamento desta Procuradoria, motivou-se na suposta impertinência, com a hipótese deste feito, do v. Acórdão prolatado no MS nº 20 025 que havíamos invocado no parecer anterior e, ao ver do eminente Min. Luiz Gallotti, não seria decisiva no deslinde da espécie (voto no Anexo IV à Ata nº 60/75).

34. Pareceu-nos válida aquela invocação, uma vez que o respeitável julgado do Excelso Pretório, no referido MS nº 20 025, ao reafirmar a orientação até então adotada na colenda Corte de Contas, veio proclamar a *"legitimidade do ato* do Tribunal de Contas da União, que julgou ilegal a aposentadoria nos termos pretendidos pelo funcionário" (*In DJ* de 5.9.75, p. 6 317).

35. Segundo consta das informações prestadas, para instruírem aquela Ação mandamental (ver Anexo à Ata nº 1/75), aquele médio constitucional fora requerido contra o ato que havia *julgado ilegal* a concessão, pelos seguintes motivos:

I. Os servidores não completaram o tempo de serviço exigido (deduzida a contagem em dobro dos períodos de férias não gozados), para fazer jus às vantagens da Lei nº 1 301, de 1950, art. *14*;
II. Não foi observado o disposto nas Leis n.os 4 345, de 1964, art. 21, item 3, e 4 863, de 1965, art. 4º, letra *b*, e no Decreto-lei nº 81, de 1966, art. 3º, *c*.

36. Na verdade, a impetração procurou atacar apenas o primeiro dos fundamentos do ato requerido, nada alegando quanto ao segundo que, de resto, envolvia matéria de fato.

37. Dessa forma, ainda mesmo se procedessem as razões da impetração, não seria de admitir-se que pudesse ser deferida a segurança, porquanto continuou invulnerável o outro fundamento, o qual não questionado no pedido, mas com a habitual eficiência, foi muito bem posto nas informações prestadas.

38. Denegado como foi o Mandado de segurança, confirmado em conseqüência

ficou aquele ato contra o qual se opunha o *writ*, que de resto reconheceu-lhe legitimidade incensurável.

39. Estas as razões, ***data maxima venia***, pelas quais vemos prestigiada a douta jurisprudência anteriormente firmada, no particular, cuja legitimidade resultou implicitamente reconhecida, pela Corte Suprema, da qual não teríamos suficientes motivos para dissentir.

VIII

40. Alega-se, no expediente de fls. 50, que a concessão em causa já foi, oportunamente, aprovada pelo colendo Tribunal de Contas do Estado, que a registrou, tornando-se assim dificultada a alteração dos atos ora em exame. Entendemos, todavia, que o "registro" alegado não teve, nem poderia ter tido, a virtude de vincular o julgamento pelo Egrégio Tribunal de Contas da União. Poder-se-ia entender, isto sim, que o estado respondesse pelos efeitos da concessão, inteiramente, enquanto ela não for julgada legal, no concernente aos reflexos no Tesouro Nacional. De qualquer forma, deduzidas as parcelas pelas quais a União efetivamente responde, todo o restante seria ônus do estado. A situação do inativo em nada seria afetada, porquanto o governo local já lhe reconheceu o direito à aposentação, com os proventos num total pré-fixado.

41. Diante de todo o exposto, em atenção ao novo pedido de audiência com que fomos honrados, acreditamos haver demonstrado os motivos que, na anterior promoção, levaram-nos a insistir na imperiosa necessidade de serem feitas as devidas deduções, conforme forma prevista na legislação aqui analisada, de modo a escoimar dos proventos, imputados à conta da União, todas aquelas parcelas cujos ônus cabe ao estado com eles arcar.

42. Concluímos, portanto, pedindo vênia para ratificar nossa anterior manifestação, no sentido de ser mantida a v. Decisão recorrida, pelos seus jurídicos fundamentos.

Sub censura.

Proc., em 31 de outubro de 1975.

Sebastião Baptista Affonso

Adjunto de Procurador