APOSENTADORIA DE MARÍTIMOS — CÁLCULO DO PROVENTO

— A aposentadoria por invalidez a que têm direito os associados do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, é calculada na base de 70% do salário máximo de contribuição.

— A concessão de aposentadoria com proventos integrais aos capitães de navio constituiria privilégio, dentro da classe dos marítimos, e, se tornada extensiva a esta, contrastaria com as vantagens concedidas às demais classes trabalhistas.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS N.º 2.860, DE 4 DE OUTUBRO DE 1944

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Submeteu V. Ex.ª à apreciação dêste Departamento o anexo processo, em que Genésio Lima Rosa e outros, capitães de navios do Lóide Brasileiro, solicitam providências no sentido de ser reconsiderada a redação do texto do Decreto-lei n.º 3.969, de 23-12-41, ou tomada qualquer outra providência no sentido de ficar o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos autorizado a reter, do saldo da cota de previdência, a importância necessária à integralização de sua aposentadoria, vindo, assim, a perceber a importância de Cr$ 2.000,00 (dois mil cruzeiros), quantia inferior às soldadas que percebem, isto é, Cr$ 2.300 00 (dois mil e trezentos cruzeiros) mensais.

Justificando sua pretensão, alegam os requerentes:

a) que, se fôrem as aposentadorias levadas a efeito como ordena o Lóide Brasileiro, em face da legislação vigente (art. 49 do Decreto n.º 22.872, de 29-6-33), terão os peticionários apenas 70 % sôbre Cr$ 2.000.00 que são os vencimentos máximos nos quais incidem as contribuições para o I. A. P. M.;

b) que, pelo "Boletim do Lóide Brasileiro" n.º 92, de 5-10-37, a diversos funcionários daquela emprêsa foi garantida aposentadoria com vencimentos integrais;

c) que, pelo Decreto-lei n.º 78, de 27-12-37, os capitães brasileiros naturalizados pertencentes aos quadros do Lóide Brasileiro, estão percebendo, pelos cofres da emprêsa, a diferença entre os proventos da aposentadoria, paga pelo I.A.P.M., e as soldadas que recebiam quando em atividade;

d) que o artigo 6.º do Decreto n.º 21.509, de 11-6-32, observa a prioridade dos brasileiros natos sôbre os naturalizados;

e) que o Decreto n.º 24.744, de 14-7-34, modifica o Decreto n.º 20.465, de 1-10-31, e estabelece certas vantagens aos aposentados com mais de trinta e cinco anos de serviço efetivo;

f) que o elevado custo de vida no difícil momento atual os expõe a sérias dificuldades, quanto à manutenção de suas famílias;

g) que o Decreto-lei n.º 3.969, de 23-12-41, tornou extensivo aos funcionários do Lóide Brasileiro os benefícios de que trata o Decreto-lei n.º 937, de 8-12-38;

h) que foi observado sensível aumento de fretes e passagens, o que concorreu para o respectivo aumento da cota de previdência, permitindo, assim, fazer face às despesas acarretadas pela medida pleiteada.

A aposentadoria por invalidez, a que os requerentes têm direito, como associados do I.A.P.M., é calculada na base de 70 % do salário máximo de contribuição de Cr$ 2.000,00, daí resultando os proventos de Cr$ 1.400,00 mensais.

A matéria é regulada pelo Decreto n.º 22.872, de 29-3-33 (modificado pelo Decreto n.º 22.992, de 26-7-33), nos seus arts. 42 e 53, e no § 3.º do art. 67, dispondo sôbre os direitos e obrigações dos associados do I.A.P.M., *em geral*, sem distinção de classe ou categoria.

A pretensão dos solicitantes não sòmente implicaria em modificar as bases da legislação em vigor, como também exigiria que tal modificação observasse o mesmo caráter *genérico*, imprimido à lei de origem. E, para fugir a uma medida de exceção criadora de uma classe privilegiada entre os marítimos, ter-se-ia como solução imperiosa a ampliação do campo de aplicação e do montante dos benefícios a um tal grau, que os marítimos passariam a constituir um grupo privilegiado, dentro do sistema de previdência social, se comparados às demais classes trabalhistas, o que viria, ainda, comprometer a estabilidade financeira de todo o sistema segurador.

Aludem os peticionários à decisão do Lóide Brasileiro (Boletim n.º 92, de 5-10-37), segundo a qual "todo empregado, que solicitar aposentadoria e a isso tiver direito, terá garantida pela Emprêsa a diferença de vencimentos entre os da aposentadoria e os que perceberem na data da respectiva concessão, até que o I.A.P.M. possa conceder aposentadorias com vencimentos integrais".

E' claro que nenhum direito resulta de uma promessa de garantia, feita pela emprêsa empregadora, sem que tenha apoio em lei.

Nem tão pouco fala em favor dos requerentes o caso dos Capitães de navio, brasileiros naturalizados, pertencentes ao quadro do Lóide Brasileiro, atingidos pelo Decreto-lei n.º 78, de 27-12-37, que estão percebendo, pelos cofres da emprêsa, o complemento dos vencimentos da atividade.

A Constituição de 1934 determinou que o comando de navios mercantes nacionais seria exercido apenas por brasileiros natos, ressalvando, porém, nas disposições transitórias, os direitos daqueles que no momento contassem mais de 10 anos de serviço, que fôssem casados com mulher brasileira, ou que tivessem filhos brasileiros.

A Constituição de 1937 seguiu o mesmo rumo, estabelecendo, em seu art. 149 :

> "Os proprietários, armadores e Comandantes de navios nacionais, bem como os tripulantes, na proporção de dois terços, devem ser brasileiros natos, reservando-se também a êstes a praticagem de barras, portos, rios e lagos".

Regulando êste dispositivo constitucional, foram baixados dois decretos-leis.

O primeiro, de n.º 78, de 17-12-37, previu, no seu art. 3.º, um caso especial :

> "Art. 3.º *Os capitães de navios do Lóide Brasileiro*, que se acharem compreendidos na hipótese prevista neste decreto, perceberão em fôlha especial da emprêsa, para integralização de suas soldadas atuais, a diferença entre a importância destas e o valor da aposentadoria que lhes couber".

Já o segundo Decreto-lei, o de n.º 937, de 8 de dezembro de 1938 versando o caso dos Capitães de navios *não pertencentes ao Lóide Brasileiro*, estabeleceu que a êles caberia apenas o equivalente a 70 % das soldadas que percebiam quando em atividade, nada recebendo à conta das emprêsas empregadoras. E como pesassem os ônus da aposentadoria compulsória sôbre o I.A.P.M., previa a lei que a instituição seguradora retivesse um certo quantitativo do saldo da "cota de previdência", de modo a fazer face aos encargos acrescidos.

Verifica-se, pois, que se tratava de uma providência administrativa, de caráter especial. Tal aposentadoria compulsória não poderia pesar sôbre o sistema de previdência social, por não ter correlação com os riscos por êle cobertos. Daí, ser prevista uma forma de financiamento supletivo.

Ocorre uma diversidade de tratamento entre os Capitães de navios do Lóide Brasileiro e os de outras emprêsas de navegação.

E' que, no primeiro caso, a lei reconheceu no Lóide Brasileiro, capacidade financeira para arcar com os ônus da solução perfeita, de aposentar, com proventos integrais, aquêles que, embora válidos, ficaram privados do exercício da sua profissão, por um ato administrativo.

Não ocorreu o mesmo em relação aos Capitães de navios de emprêsas particulares, que, não gozando dos privilégios concedidos ao Lóide Brasileiro, seriam fundamente afetadas pelo ônus extraordinário das aposentadorias administrativas dêsses empregados.

A *medida de exceção*, que afastou do comando de navios mercantes os brasileiros naturalizados, não deve ser tomada como padrão para solucionar casos normais previstos pelo sistema vigente de previdência social. Menos ainda, deve-se basear êste sistema em um *aspecto particular dessa mesma medida de exceção*.

Os peticionários invocam a seu favor o art. 6.º do Decreto n.º 21.509, de 11-6-32, que dispõe:

> "Quando concorrem em classes ou categorias, assemelhados, brasileiros natos e naturalizados, observar-se-á, para *Preenchimento dos quadros respectivos e melhoria de vencimentos*, a prioridade dos natos sôbre os naturalizados uma vez que possuam ou provem possuir capacidade e idoneidade para o cargo vago".

Como se verifica, a prioridade estabelecida pela lei diz respeito a aspectos específicos da vida funcional dos embarcadiços de emprêsas de navegação, não tendo, pois, aplicação aos problemas da inatividade dêsses mesmos embarcadiços, quando associados do I.A.P.M.

Alegam os signatários do memorial que o Decreto n.º 24.744, de 14-7-34, alterou o Decreto n.º 20.465, de 1-10-31 (que reformou a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões), estabelecendo certas vantagens aos aposentados com mais de trinta e cinco anos de serviço efetivo.

E' de ver, porém, que o citado Decreto n.º 24.744 não pode beneficiar aos requerentes, pois até hoje não entrou em vigor, por aguardar o cumprimento do estabelecido no seu art. 3.º, segundo o qual as disposições previstas dependeriam de

> "... cálculos atuariais a que, para determinação de bases necessárias à sua execução, deverá proceder uma comissão nomeada pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio com o fim de examinar as respectivas condições de exeqüibilidade".

Argumentam ainda os peticionários que o Decreto-lei n.º 3.969, de 23-12-41, tornou extensivos aos empregados do Lóide Brasileiro os "benefícios" de que trata o Decreto-lei n.º 937, de 8-12-38.

Em verdade, o aludido Decreto-lei n.º 3.969 não criou vantagens novas para os empregados daquela emprêsa de navegação. Êle dispôs sôbre a demissão e a aposentadoria dêsses empregados, *quando no interêsse do serviço ou conveniência do regime.* Por se tratar de providência de caráter administrativo, alheia às contingências cobertas pela previdência social, é que a lei, ao atribuir o financiamento dessas aposentadorias ao I.A.P.M., seguiu a mesma orientação, anteriormente assinalada, de autorizar aquela instituição seguradora a reter uma parcela do saldo da "cota de previdência".

O invocado dispositivo de lei não tem aplicação ao caso em espécie, o qual continua a ser regido pelo art. 49 do Decreto n.º 22.872, de 29 de junho de 1933.

Por fim, aludem os solicitantes ao fato de ter sido observado sensível aumento de fretes e passagens, o que concorreu para o respectivo aumento da "cota de previdência", permitindo assim fazer face às despesas acarretadas pela medida pleiteada.

Ao se pronunciar sôbre a matéria em causa, o I.A.P.M., em março de 1942, informou que o Conselho Atuarial (hoje, Serviço Atuarial), do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, havia fixado a responsabilidade do Govêrno, em relação àquele Instituto, em Cr$ 857.952,70, que deverão ser retidos do saldo da "cota de previdência", até integral indenização pelos encargos das aposentadorias.

Coerente com o ponto de vista por êle várias vêzes manifestado, disse o Serviço Atuarial (fôlhas 11): "Sendo a cota de previdência insuficiente para atender o dispositivo constitucional da tríplice contribuição igualitária, alicerce básico da estabilidade financeira destas instituições, *deve-se impedir tôda e qualquer despesa que desvie importâncias daquela verba, já por si insuficiente para o fim a que se destina...*" (grifei).

Os requerentes pleitearam, por eqüidade, a integralização da sua aposentadoria, tal como estabeleceu o já mencionado Decreto-lei n.º 78, em relação aos Capitães de navios, brasileiros naturalizados. Diferiria, porém, o processo de custeio da despesa, o qual se faria à conta do excesso da cota de previdência, arrecadada pelo I.A.P.M., que deveria ser lançada a crédito do M.T.I.C., para refôrço da contribuição do Estado para instituições que têm aquela arrecadação deficitária.

Sugere, então, o Serviço Atuarial que, se fôr deliberado aprovar a medida pleiteada pelos interessados, seja a integralização dos proventos da inatividade custeada na forma estabelecida pelo próprio Decreto-lei n.º 78, isto é, paga pela emprêsa, no caso o Lóide Brasileiro, a diferença de 30 %, suplementiva dos 70 % financiados pelo I.A.P.M.

Assim ambém opinaram a Procuradoria da Previdência Social (fls. 13-18) e o Conselho Nacional do Trabalho (por 10 votos contra quatro, em sessão plena ordinária, de 3-12-42).

A sugestão contida na decisão final do C.N.T. importaria, se adotada, em atribuir novos encargos às companhias de navegação.

Com efeito — enquanto o já mencionado Decreto-lei n.º 937 criava um quadro de inativos, que se extinguiria com o tempo — a medida proposta, pelo contrário, criaria um quadro tendente a crescer e a assumir amplitude, quiçá, imprevisível.

Seria de esperar que os armadores particulares, agravados por mais uma contribuição onerosa, viessem a tomar medida de auto-proteção, que lhes per-

mitissem formar fundos de reserva, seja pelo aumento das tabelas de fretes, seja mediante taxação dos embarcadores, ou por qualquer outra medida, que redundaria, em última análise, em mais um fator de encarecimento do custo de vida. E assim se anulariam, dentro de certos limites, as vantagens que os interessados visam, sôbre perturbar, improficuamente, a economia nacional, numa fase difícil como a de hoje em que os transportes constituem problema de magno interêsse coletivo e de longínquas repercussões sociais.

Eis porque deliberou o M.T.I.C. ouvir a respeito a Comissão de Marinha Mercante.

Opinando contràriamente à sugestão de serem compelidas as emprêsas de navegação a pagar a diferença integralizadora dos proventos dos inativos, ponderou aquela Comissão (fls. 51) que a medida "... não é asseguradora de um benefício efetivo, atendendo a que ficariam os empregados aposentados e seus beneficiários sujeitos aos azares dos negócios das emprêsas, em maioria deficitários, quer constituídas em forma ou sob responsabilidade individual. Nos casos de falência, extinção ou liquidação judicial os aposentados e seus beneficiários sem quaisquer garantias, ou teriam êles próprios onerado de tal maneira as emprêsas, na maioria pequenas e de reduzidos recursos, provocando aquelas situações de insolvabilidade ou de extinção das mesmas".

Examinando a matéria do ponto de vista geral, resta ainda indagar da conveniência de instituir um regime de aposentadoria com proventos integrais, em favor dos capitães de navio, dentro de um sistema de seguros sociais.

Sabido é que sòmente os militares e os funcionários públicos civis, em alguns casos, têm na inatividade as mesmas vantagens da atividade. Tal ocorre, porque não estão enquadrados em regime de seguro-invalidez-velhice, de caráter social, incidindo as despesas diretamente sôbre o Tesouro Nacional.

Já os extranumerários da União, constituindo um caso de passagem, entre o sistema vigente para funcionários, e regime de seguros sociais, aplicado às classes trabalhistas em geral, não auferem proventos integrais de aposentadoria.

Portanto, como já foi assinalado, a concessão de aposentadoria com proventos integrais aos capitães de navio, constituiria privilégio, dentro da classe dos marítimos, e, se tornada extensiva a esta, contrastaria com as vantagens concedidas às demais classes trabalhistas.

A êsse respeito, foi de opinião atuarial (fls. 28), que tal privilégio constituiria "... *um precedente ruinoso para o Seguro Social,* visto que o seu plano de benefícios não prevê atualmente, *em nenhum caso,* essa concessão, de sorte que, abrindo-se uma exceção dêsse gênero, se teria de estender a medida a todos os outros segurados, com o conseqüente aumento da taxa de contribuição a valores talvez insuportáveis para êsses segurados".

A Comissão de Marinha Mercante, depois de expressar as mesmas opiniões, quanto ao desvirtuamento dos princípios básicos do seguro social, lembra, para o caso vertente, a mesma solução que em outra oportunidade teve ocasião de sugerir. Tratar-se-ia de permitir aos associados do I.A.P.M., ativos ou inativos, uma contribuição suplementar, voluntária, que lhes permitisse majorar o *quantum* de suas aposentadorias, como também o das pensões que viessem deixar aos seus beneficiários.

Esta solução não teria os inconvenientes da medida pleiteada, e assumiria o caráter de um seguro privado supletivo. O Ministério do Trabalho, po-

rém ao encaminhar o processo a V. Excia., encarece a necessidade de ser o assunto estudado dentro de um novo plano atuarial "como única possibi idade de se obter um justo e equitativo coeficiente de aposentadoria e pensões".

À vista do exposto, êste Departamento é de parecer:

a) que não se justifica a medida de exceção pleiteada pelos requerentes; e

b) que, de um ponto de vista geral, a melhoria dos proventos de aposentadoria pode ser obtida, ou por meio de um seguro privado supletivo, como sugere a Comissão de Marinha Mercante, ou mediante um novo plano atuarial, cujo estudo o Ministério do Trabalho encarece.

Nessas condições, êste Departamento tem a honra de propor a restituição do processo àquele Ministério, para proceder a êsse estudo.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes*, Presidente. — Despacho exarado pelo Senhor Presidente da República: Aprovado. Em 4-10-44. — G. VARGAS. — Cumpra-se, 6-10-44. — *Alexandre Marcondes Filho.*