

# TRIBUNAIS DE CONTAS

## APOSENTADORIA — CALCULO DE PROVENTOS

— *Interpretação do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

### TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSO N.º 3.219

#### DECISÃO

Art. 191, item II, da Constituição Federal de 1946 combinado com o art. 195 do decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939, ao professor, classe J, da Faculdade Nacional de Direito — Augusto Tavares de Lira (P. 3.219).

O Tribunal recusou registro a concessão, uma vez que os proventos abonados ao inativo devem ser os correspondentes ao padrão K, pelo valor atual, tudo nos termos do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e decretos, por cópias, a fls. 33 e 35. O Senhor Ministro Alvim Filho, fundamentou o seu voto, nos seguintes termos:

“O Sr. Dr. Augusto Tavares de Lira, que exercia cumulativamente os cargos de ministro do Tribunal de Contas da União e de professor substituto da Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, foi exonerado do último, em 20 de dezembro de 1937, porque optara pelo primeiro, em vista do disposto no art. 2.º do decreto-lei n.º 24, de 29 de dezembro daquele ano (fls. 36).

E, a 9 de janeiro de 1941, expediu-se o decreto de sua aposentadoria, “de acôrdo com o art. 196, item I, do decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939”, no cargo de ministro do Tribunal de Contas (fls. 5), por haver completado a 25 de dezembro de 1940 a idade de 68 anos (fls. 2).

O Tribunal de Contas, na sessão de 7 de março de 1941, ordenou o registro da concessão da aposentadoria (fôlhas 21-v.), sendo os proventos correspondentes à totalidade dos vencimentos do cargo em virtude de serviço público prestado pelo Sr. Ministro Augusto Tavares de Lira por mais de trinta anos (fls. 6-15 v.).

II — A 16 de agosto de 1947, o Senhor Presidente da República expediu dois decretos referentes ao Sr. Ministro Augusto Tavares de Lira, declarando a sua disponibilidade no cargo de professor substituto da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil e, em seguida, aposentando-o no mesmo cargo.

Diz o primeiro decreto (fls. 26):

“O Presidente da República, tendo em vista o que consta do Processo n.º 67.278, de 1947, do Departamento de Administração do Ministério da Educação e Saúde.

Resolve declarar pôsto em disponibilidade, de acôrdo com o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Augusto Tavares de Lira, no cargo de Professor Substituto, padrão J, da cadeira de Direito Administrativo, da Faculdade Nacional de Direito Administrativo, da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, do antigo Quadro I

do Ministério da Educação e Saúde, que corresponde, atualmente, a cargo do padrão K, conforme consta das Tabelas anexas aos decretos-leis n.ºs 2.895, de 21 de dezembro de 1940 e 9.617, de 21 de agosto de 1946”.

E o segundo (fls. 33):

“O Presidente da República, tendo em vista o que consta do Processo n.º 67.278, de 1947, do Departamento de Administração do Ministério da Educação e Saúde,

Resolve aposentar, de acordo com o art. 191, item II, da Constituição, combinado com o art. 195, do decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, Augusto Tavares de Lira, no cargo de Professor Substituto, padrão J, da cadeira de Direito Administrativo, da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, do antigo Quadro I do Ministério da Educação e Saúde, correspondente a cargo do padrão K, no qual foi posto em disponibilidade”.

Posteriormente, a 22 de dezembro de 1947, expediu-se novo decreto, nestes termos (fls. 35):

“O Presidente da República resolve declarar que a aposentadoria concedida, por decreto de 16 de agosto de 1947, de acordo com o art. 191, item II, da Constituição, combinado com o art. 195, do decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, a Augusto Tavares de Lira, no cargo de Professor Substituto, padrão J, da cadeira de Direito Administrativo, da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, do antigo Quadro I do Ministério da Educação e Saúde, correspondente a cargo do padrão K, deve produzir efeitos a contar de 19 de setembro de 1946”.

III — Depois de cumpridas várias diligências, o Sr. Dr. Raimundo Brígido Borba, então Diretor da Despesa Pú-

blica, proferiu, em data de 25 de setembro de 1948, o despacho do teor seguinte (fls. 41-42):

“Por decreto de 16-8-1947 (fls. 26), foi posto em disponibilidade, de acordo com o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Professor Augusto Tavares de Lira, no cargo de padrão J, do M. E. S., que corresponde, atualmente, a cargo de padrão K.

2. Como aquele funcionário já contasse mais de 70 anos de idade, foi aposentado, no mesmo cargo em que fôra posto em disponibilidade (decretos de fls. 33 e 35).

3. Assim, o interessado foi incluído em folha de abono provisório, como padrão K, de acordo com a norma então adotada.

4. Posteriormente, entretanto, o Senhor Presidente da República, no expediente de que dá conta o D. O. de 25-6-48 (pág. 9.399), houve por bem modificar o critério até então seguido e determinar que “para base do cálculo deveria ser tomado o padrão de vencimentos, com seu valor atual, do cargo que o funcionário ocupava à data em que foi exonerado ou demitido”, ou seja padrão J, no caso presente.

5. Tendo em vista que, para o funcionário aposentado é expedido um título de inatividade, calcado nos termos do respectivo decreto de aposentadoria, encaminhado à consideração da D. P. do M. E. S., que se dignará de reexaminar o processo e providenciar no sentido de ser feita, no referido decreto de fls. 35, uma apostila, em que se declare que a aposentadoria do interessado foi concedida no padrão J”.

Em ofício, datado de 25 de outubro de 1948, declara o Sr. Dr. José de Nazaré Teixeira Dias, Diretor da Divisão do Pessoal do Ministério da Educação e Saúde (fls. 43):

“Encaminhou V. S. a esta Divisão o Processo n.º 54.427-48, referente à aposentadoria de Augusto Tavares de Lira, no cargo de Professor Substituto da Faculdade Nacional de Direito, para que se apostilasse o respectivo decreto (fls. 35), quanto ao padrão, em face da decisão presidencial publicada no

*Diário Oficial* de 25 de junho do corrente ano.

Restituindo-lhe o mencionado processo, cabe-me informar a V. S. que este Ministério continua consignando, nos decretos de disponibilidade, as modificações sofridas pelos cargos, mesmo depois da publicação do referido expediente do Senhor Presidente da República e, que, no momento, permite-se esta Divisão deixar de atender à exigência dessa Diretoria, por se lhe afirmar que a fixação dos respectivos proventos poderá ser feita à vista dos elementos constantes do aludido decreto.

Em face dos presentes esclarecimentos, rogo a V. S. a fineza de reconsiderar o assunto e comunicar a esta Divisão a solução que, finalmente, no entender dessa Diretoria, deve ser adotada”.

O Sr. Diretor da Despesa Pública mandou expedir o título de inatividade, “com o provento anual de Cr\$ 32.400,00” (fls. 44).

E determinou, em seguida (*ibidem*): “Antes, porém, retifique-se para aquela base o abono provisório, concedido por despacho de 19-2-48 (fls. 38), fazendo-se carga, na fôlha respectiva, do que a maior vem sendo pago ao interessado, por força do referido despacho”.

IV — Remetido o processo ao Tribunal de Contas, para o registro da concessão, o Sr. Dr. Djalma Monteiro, Diretor da Segunda Diretoria, proferiu o parecer nestes termos (fls. 46):

“O Dr. Augusto Tavares de Lira, Ministro aposentado, neste Tribunal (fls. 20 v.), exerceu o cargo de Professor Substituto, padrão J, da cadeira de Direito Administrativo, da Faculdade Nacional de Direito, cargo êsse para o qual fôra nomeado em 12 de maio de 1915 (fls. 29).

2. Acontece que o Professor Lira foi exonerado dêsse cargo, em 20 de dezembro de 1937, por ter optado por outro cargo, o de Ministro do Tribunal de Contas, à vista da proibição atinente às acumulações de funções, estabelecidas pela Constituição Federal de 1937, e decreto-lei n.º 24, de 1 de dezembro de 1937.

3. Posteriormente, por decreto de 16 de agosto de 1947 (fls. 26), foi o mesmo pôsto em disponibilidade no referido cargo de Professor Substituto, à vista do art. 24 do Ato das Disposições Transitórias.

4. O parágrafo único dêsse artigo (24), estabeleceu: “as vantagens da aposentadoria aos que as perderam por força do mencionado decreto...”

5. Daí o decreto de 16 de agosto do ano passado (fls. 33), que declarou o Dr. Lira, aposentado no cargo de Professor Substituto, padrão J, decreto êsse retificado pelo de 22-12-47 (fls. 35), que aponta como fundamento da aposentadoria o art. 191, item II, da Carta de 1946 e art. 195 do decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39.

6. Em consequência, foi expedido o título declaratório da inatividade, de fls. 45-A, pelo qual os proventos abonados são os integrais do cargo à vista do decreto-lei n.º 8.906, de 24-1-1946, uma vez que o aposentado conta mais de 70 anos de idade.

7. Há a notar, porém, que o cargo de Professor Substituto, padrão J, da disponibilidade, correspondia à data do decreto de aposentação, ao padrão K, conforme o decreto-lei n.º 2.895, de 21-12-40, citado nos próprios decretos da disponibilidade (fls. 26) e aposentadoria (fls. 35).

8. Quer nos parecer assim, que os proventos outorgados pelo título de fls. 45-A, foram calculados em importância menor que a devida, uma vez que correspondem à classe J e não à classe K.

9. Sou, em tais condições, porque o julgamento seja convertido em diligência a fim de serem revistos os cálculos e lançada no título a necessária apostila”.

Em seguida, emitiu o Sr. Dr. Leopoldo Cunha Melo, procurador junto ao Tribunal de Contas, o parecer do teor seguinte (fls. 47-40):

“Em 1937, o eminente brasileiro Dr. Augusto Tavares de Lira exercia as funções de Ministro do Tribunal de Contas e as de Professor de Direito

Administrativo da Universidade do Brasil.

Em cumprimento do art. 185 da Constituição de 10 de novembro de 1937, teve que optar por um dos referidos cargos. Fez-o pelo de Ministro do Tribunal de Contas.

Posteriormente foi aposentado compulsoriamente.

Emitindo parecer sobre a concessão de sua aposentadoria, tivemos ensejo de escrever, o que com prazer repetimos:

“Cogita o processo da aposentadoria do Dr. Augusto Tavares de Lira, que após uma fulgurante trajetória por diversos setores da administração pública do país, foi Ministro deste Tribunal, cujos trabalhos ultimamente dirigiu.

Professor, parlamentar, governador do seu Estado natal, Ministro de Estado, ocupando várias pastas, S. Ex.<sup>a</sup> irradiou sua inteligência, sua cultura, operosidade e grande zelo pelos interesses públicos por todos os altos postos que exerceu.

Com 38 anos, 8 meses e 1 dia de serviços ao país, serviços dos melhores, atingindo pela compulsória, é o ex-Ministro deste Tribunal aposentado com vencimentos integrais.

Está a concessão nos termos legais e deve ser registrada.

Rio, 5 de março de 1941”.

Restaurando o regime constitucional, pela Carta de 18 de setembro de 1946, foi o eminente brasileiro *pósto em disponibilidade* como Professor Substituto de Direito Administrativo, cargo que tinha desde 1915. (Constituição, art. 24 — Das Disposições Transitórias).

E, ainda, com maioria de razão, também por implemento de idade, pelos seus anos de idade, de existência preciosa ao Brasil, a que prestou grandes e involvidáveis serviços, dignificando mandatos — de senador e de deputado — de governador do seu Estado, pastas ministeriais, funções de Ministro deste Tribunal e de professor, foi também aposentado como Professor Substituto de Direito Administrativo.

A concessão foi dada como Professor Substituto, padrão J, que, corresponde, atualmente, a cargo do padrão K.

É o que consta de três decretos do Executivo, existentes nos autos, fls. 26, 33 e 35.

O primeiro desses decretos refere-se à disponibilidade.

Inicialmente, o Tesouro deu a concessão com o abono provisório de Cr\$ 39.600,00 anuais. Depois reduziu esse abono a Cr\$ 32.400,00 anuais.

A nosso ver, a redução feita não pode prevalecer, pois o abono foi, inicialmente, dado na importância legalmente devida.

A concessão foi dada no padrão J, mas esse padrão, atualmente, corresponde a K.

Os proventos da concessão são e devem ser os do padrão K, como muito bem demonstra o Sr. Diretor no seu parecer de fls. e como está no ato da aposentadoria — os decretos de fls. 33 e 35.

A apostila que o parecer de fls. 41 e 42 propõe para o decreto de fls. 35 não pode ser feita porque com ela se viria alterar a essência desse mesmo ato, o que não pode fazer o Tesouro.

Em tais condições, de acordo com os termos dos decretos de fls. 33 e 35, concordando com o parecer do Sr. Diretor, opinamos, entretanto, que se recuse registro à concessão por ter sido dada com os proventos do padrão J, quando deveria sê-lo com os do padrão K.

É o nosso parecer”.

O Tribunal de Contas, em sessão de 17 de dezembro do ano próximo findo, converteu o julgamento em diligência a fim de que o Tesouro Nacional indicasse “qual o *Diário Oficial* que publicou a tabela definitiva anexa ao decreto-lei n.º 9.617, de 21 de agosto de 1946” (fls. 50).

E, encaminhado o processo pela Diretoria da Despesa Pública à Divisão do Pessoal do Ministério da Educação e Saúde, esta informa (fls. 52), “que as tabelas anexas ao decreto-lei n.º 9.617, de 21 de agosto de 1946, foram publicadas no *Diário Oficial*, de 6 de setembro de 1946, suplemento ao n.º 205, ha-

vendo sido retificadas no *Diário Oficial*, de 10 de outubro de 1946”.

V — Feita a devolução do processo ao Tribunal de Contas, nele foram proferidos novos pareceres.

Pelo Sr. Dr. Djalma Monteiro, Diretor da Segunda Diretoria, nestes termos (fls. 58): “A diligência ordenada pelo Tribunal, em sessão de 19 de dezembro último (fls. 50), foi agora satisfeita, como se vê do ofício de fls. 52.

2. Os informes prestados, porém, não elucidam, de modo positivo, a questão suscitada no processo, e que é a correspondência de cargos.

3. É verdade que os decretos, de disponibilidade (fls. 26) e de aposentadoria (fls. 35), se referem à equivalência do cargo de Professor Substituto, padrão J, aos atuais cargos do padrão K. No caso, apontam-se mesmo como fundamento legal da equivalência as disposições contidas nos decretos-leis n.ºs 2.895, de 21-12-40, e 9.617, de 21-8-46 (fls. 25).

4. A orientação desses diplomas é, de fato, fixar a equiparação ou, melhor, a equivalência dos cargos.

5. Não existe, porém, em qualquer desses dois decretos-leis, referência expressa à Faculdade Nacional de Direito, da Universidade do Brasil, da qual o Dr. Lira era Professor Substituto, da cadeira de Direito Administrativo.

6. Em tais condições, parece que o Tribunal poderá ordenar o registro da concessão constante do título de folhas 45-A, nos termos do art. 191, item II, da Constituição Federal de 1946; art. 195 do decreto-lei n.º 1.713, de 23 de outubro de 1939, combinado com o decreto-lei n.º 3.906, de 24 de janeiro de 1946.

7. Fica, assim, retificado, em parte, o parecer de fls. 46.

8. Deve ser cancelada, no título, a referência à tabela II do decreto-lei n.º 1.713, que será substituída pela de igual número do decreto-lei n.º 8.512, de 31-12-45”.

E pelo Sr. Dr. Leopoldo Cunha Melo, procurador junto ao Tribunal de Contas, do teor seguinte (fls. 59-62):

“Reiteramos em todos os seus termos o nosso parecer de fls. 47, *usque* 50.

A nosso vêr, a diligência original ordenada pelo Tribunal, na decisão de fls., nada adiantou.

Nem compreendemos como mudaram os pareceres proferidos à guisa de instrução do processo.

Deixando a sua cadeira de professor substituto na Faculdade Nacional de Direito, o Ministro Augusto Tavares de Lira fê-lo porque, exercendo tais funções e também as de Ministro do Tribunal de Contas da União, foi forçado a optar por uma delas.

Fê-lo em obediência ao art. 2.º do decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro de 1937.

Com a restauração do regime constitucional no país, a nossa nova Carta, em seu art. 24 das “Disposições Transitórias”, determinou:

“Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério, técnicas ou científicas e que, pela Carta de 10 de novembro de 1937, e decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano, perderam cargo efetivo, são nele *considerados em disponibilidade remunerada* até que sejam reaproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação deste Ato”.

Na vedação às acumulações remuneradas, as nossas Cartas Constitucionais de 1934 e 1946 entenderam de bom alvitre executar “os cargos de magistério ou técnicos e científicos”. (Constituição de 1934, art. 172 e de 1946, art. 185).

A conceituação do cargo — técnico-científico — pode dar ensejo às mais alarmantes acumulações. Na *vocação burocrática* que nos domina, a todo pretexto, se poderá encontrar justificativa para burlar-se a proibição de não acumulação de cargos públicos.

As exceções, que, na prática, têm dado lugar a tantos abusos, entretanto, se justificam pelas deficiências da nossa cultura.

Constituem um estímulo aos que, tendo vocação por certos estudos, não podem, todavia, viver com os escassos e

minguados vencimentos que, até há bem pouco tempo, eram dados aos nossos professôres.

Ademais, o exercício de certas funções públicas, algumas vêzes, faz especialistas, dá ensejo a que se adquira grande soma de conhecimentos, que podem ser, com reais proveitos, utilizados no magistério.

Não somos dos que pensam, como o Sr. Pontes de Miranda, que os juizes ou médicos funcionários públicos, quando também professôres, são maus <sup>maus</sup> zez, maus funcionários e maus professôres. (Comentários, à Constituição, vol. 4, fls. 260).

Tôda regra tem exceções.

O magistério tem tido, em alguns juizes e funcionários públicos, grandes e destacados elementos.

O Sr. Pontes de Miranda, apesar de entender acertado o dispositivo da Constituição de 1946, que manda restituir os cargos dos que desaccumularam, censura acremente a exceção aberta no seu art. 135, 2.<sup>a</sup> parte.

Como quer que seja: "*a restituição dos referidos cargos está determinada por preceito constitucional*".

A restituição, a nosso vêr, deve dar-se com os vencimentos e vantagens que os ditos cargos têm na atualidade e não com os vencimentos e vantagens que êles tinham no momento das opções, isto é, em que os seus titulares foram compelidos a deixá-los.

A deliberação de permitir que os professôres que desaccumularam voltem às suas cadeiras, fiquem em disponibilidade, até que sejam reaproveitados, só pode ser entendida como reparação dum ato que se considerou desacertado, injusto, não conveniente.

Se os professôres substitutos, padrão J, em 1938, são atualmente, do padrão K, a disponibilidade dêsses professôres, em cumprimento do art. 24 das "Disposições Transitórias" da Constituição de 18 de setembro de 1946, deve dar-se no padrão de hoje, e não no de ontem.

Aliás, assim já se entendeu e resolveu nos termos dos decretos de fls. 26, 33 e 35.

A restituição do cargo, *ex-vi legis*, deve dar-se na plenitude do cargo, com tôdas as suas vantagens, apenas sem direito à percepção de vencimentos atrasados. Esta a única restrição que se lhe pode fazer, que se lhe fêz no texto constitucional.

Tendo sido aposentado em cargo que, atualmente, corresponde ao padrão K, o beneficiário da concessão tem e não pode deixar de ter os *proventos correspondentes a êsse padrão*.

É a decisão de bom senso. E, de preferência, a decisão já se acha nos atos de fls. 25, 33 e 35".

#### VOTO

O Sr. Ministro Augusto Tavares de Lira tinha que ser pôsto em disponibilidade, em cumprimento ao preceito firmado no art. 24, princípio, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, como professor substituto da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, padrão J, ou na situação idêntica à anterior, quando foi exonerado, e, em seguida, aposentado por já haver atingido a idade compulsória.

Não seria preciso indagar-se, para aquêle efeito, se foi elevado, de letra, o padrão de vencimentos do cargo de professor substituto da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil.

A única dificuldade é a de saber-se como deveriam ser calculados os vencimentos da disponibilidade e os proventos da aposentadoria então decretadas.

II — No Quadro I, do Pessoal Permanente, do Ministério da Educação e Saúde (Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, que reajustou os quadros e os vencimentos do funcionalismo da União) figuravam vinte e cinco professôres catedráticos, padrão L, e um professor substituto, padrão J, da Faculdade de Direito do Rio de Janeiro.

Elevou-se, depois, pelo decreto-lei n.º 2.395, de 21 de dezembro de 1940, o padrão de vencimentos dos membros do magistério federal, sendo atribuídos aos professôres catedráticos da Faculdade Nacional de Direito da Universi-

dade do Brasil, então em número de vinte e seis, o da letra M.

Mas nenhuma referência se faz ali, nas tabelas anexas ao citado decreto-lei, a “professôres substitutos” das Faculdades de Direito, mantidas pela União.

E o decreto-lei n.º 9.617, de 21 de agosto de 1946, que alterou, com redução de despesa, os Quadros Permanente, Suplementar e Especial do Ministério da Educação” (publicado no suplemento ao n.º 205, do *Diário Oficial*, de 6 de setembro de 1946, e reproduzido no suplemento ao n.º 232 dêsse órgão oficial, de 10 de outubro do mesmo ano), alude apenas, em relação à Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, a vinte e cinco professores catedráticos, padrão M.

III — O padrão J, de vencimentos atuais dos funcionários públicos civis da União, fixado, na Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936 (art. 20), em Cr\$ 18.000,00, passou a vigorar, sucessivamente, até 31 de dezembro de 1945, com os valores de Cr\$ 21.000,00 (escala-padrão de vencimentos, anexa ao decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1943), e Cr\$ 32.400,00 (tabela II, que acompanha o decreto-lei n.º 8.512, de 31 de dezembro de 1945). E acontece que, na data em que o Sr. Ministro Augusto Tavares de Lira atingiu a idade compulsória (Consti-

tução de 1937, art. 156, letra d), a 25 de dezembro de 1940 (fls. 2), já havia sido revogado, pelo decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1929, o art. 2.º, da Lei n.º 583, de 9 de novembro de 1937, sobre a concessão de aposentadoria, em tais casos, com os vencimentos integrais, “se o funcionário pertencia em caráter efetivo ao quadro do funcionalismo, anteriormente” à Constituição de 1934.

Entende que, como se procedeu na Diretoria da Despesa Pública, neste processo, em obediência às normas propostas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público e aprovadas pelo Sr. Presidente da República (*Diário Oficial*, de 25 de junho de 1948, pág. 9.399), para o cálculo dos vencimentos da disponibilidade, tinha que se tomar por base” o padrão de vencimentos com seu valor atual, do cargo que o funcionário ocupava à data em que foi exonerado ou demitido, *ex-vi* da desacumulação ordenada pela Carta Constitucional de 1937 e decreto-lei n. 24, do mesmo ano”.

E tinham também que ser integrais os proventos da aposentadoria por força do disposto no art. 1.º do decreto-lei n.º 8.906, de 24 de janeiro de 1946.

V — Ante o exposto, sou pelo registro da concessão, com os proventos fixados no título de fls.; é o meu voto”.