

"Isenção de teto salarial na aposentadoria."

Ratificação das conclusões do Parecer n.º 05/84-FMD no sentido de que, quando a Constituição diz que "serão *integrais* os proventos de inatividade", está garantindo — na interpretação veiculada, na esfera da União, pela Exposição de Motivos de que resultou a edição do Decreto-Lei n.º 1.880, de 27-08-81, e que obteve, portanto, a acolhida do Presidente da República — que a limitação de remuneração de servidores públicos:

"não pode ser estendida aos servidores aposentados cuja situação configurava *direito adquirido*, previsto nos respectivos planos de aposentadoria."

— O "*plano de aposentadoria*" dos funcionários públicos (servidores de regime estatutário) é constitucional, e lhes assegura *proventos integrais* na aposentadoria voluntária, por tempo de serviço, como na aposentadoria por invalidez qualificada em lei.

— Proventos de aposentadoria — segundo o plano constitucional desta, a letra da lei que estabeleceu limites máximos de remuneração para servidores públicos e a correta interpretação que lhes tem sido dada, nas esferas da União e do Estado — estão imunes ao teto de remuneração, ao passo que vencimentos de servidores que continuam em atividade, embora dispondo de condições para a aposentadoria por tempo de serviço, estão apenas excluídos, por expressa disposição legal e no interesse da Administração, da incidência do referido teto. Esta regra de exclusão ou isenção, como anteriormente fixado, é de trato sucessivo, a alcançar todos quantos, durante sua vigência, vierem a abranger-se na sua previsão.

O Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado de Administração solicitou fosse submetido a reexame desta Procuradoria Geral o Parecer n.º 05/84-FMD (fls. 30/37), sobre cujas conclusões e fundamentos tem dúvidas, basicamente por entender que — tendo-se aposentado, ainda que por invalidez especificada em lei e com proventos integrais na forma da Constituição, mas na vigência do Decreto-Lei Federal n.º 1.971/82 — a situação do requerente, reconhecida como imune à incidência de teto de remuneração no referido parecer, somente poderia ser assim enquadrada caso o mesmo "fosse aposentável à data da edição do mencionado Decreto-Lei, hipótese em que se poderia cogitar de direito adquirido". (Itens 16 e 17 de fls. 67).

2. O entendimento é suportado em uma conclusão incisivamente enunciada: "o problema é de direito intertemporal" (item 4 de fls. 65); em uma negativa introdutória de que a questão possa dizer respeito à "integralidade" de proventos a que faz jus o funcionário aposentado por invalidez (item 2 de fls. 65); e em uma assertiva, que a complementa: "isto porque o *funcionário aposentado por tempo de serviço* tem igualmente direito a proventos "integrais" e, nem por isto, fica imune aos efeitos do Decreto-Lei n.º 1.971, de 30-11-82."

3. Começemos pela última: é intuitivo que, se na situação do apenas aposentável, conforme o entendimento manifestado, se poderia cogitar de direito adquirido à isenção do teto de remuneração (item 16 cit.), com muito maior razão na de funcionário aposentado por tempo de serviço com proventos integrais... (item 3, cit.). O asserto no sentido de que o funcionário aposentado por tempo de serviço tem direito a proventos "integrais" e nem por isto fica imune aos efeitos do Decreto-Lei n.º 1.971, de 30.11.82 é, destarte, paradoxal e não encontra respaldo na letra da lei e na orientação que, em sua interpretação, esta Procuradoria Geral tem firmado em todos os pareceres emitidos sobre teto de remuneração.

3.1 Aprovado o Parecer n.º 04/84-FMD, sob *Ementa*:

"Limites máximos (teto) de remuneração aplicáveis aos servidores estaduais são os estabelecidos em lei federal, por força do disposto no item V, *in fine*, do art. 13 da Constituição Federal, e no § 2.º do art. 88 da Constituição Estadual.

Regulamentação estadual de lei federal aplicável ao Estado: possibilidade, desde que respeitados em todos os termos, a legislação a ser regulamentada." (Processo n.º ... E-04/001655-83),

e ressaltado, em "visto" aposto ao Parecer n.º 01/83-FMD:

"No que se refere ao limite máximo de remuneração a orientação prevalente é a constante do Parecer n.º 04/84-FMD",

não mais podem ter curso, no âmbito estadual, interpretações que confrontem, na matéria, a letra da lei federal, sua regulamentação e, a teor do disposto nos arts. 231 da Constituição Estadual e 3.º do DL n.º 127/69-GB, os princípios vigentes a respeito na esfera da União.

3.2 O que é preciso deixar bem claro é que PROVENTOS DE APOSENTADORIA ESTÃO **IMUNES** AOS LIMITES MÁXIMOS DE REMUNERAÇÃO APLICÁVEIS AOS SERVIDORES PÚBLICOS. Por quê?

PORQUE:

a) A interpretação da Constituição tem de ser sistemática: o art. 13, inciso V, se refere a normas relativas a **funcionários públicos** e a limites máximos de remuneração aplicáveis a **servidores públicos**; na Seção VIII — Capítulo VII — Título I, refere-se, em quase todos os artigos, a **funcionários**, no art. 106 a **servidores** e no art. 99, § 4.º, a **aposentados**. A Constituição distingue, portanto, aposentados de funcionários e servidores;

b) A Constituição distingue, também, **proventos de remuneração** (§ 2.º do art. 102), quando veda possa o aposentado ter, **pelo fato da passagem à inatividade, proventos** a que se acresçam **parcelas excedentes à remuneração que tenha percebido ou esteja percebendo** na atividade. O propósito da disposição é o desestímulo à aposentadoria como fato gerador de vantagem que não possa ser alcançada na atividade, o que resulta evidente do confronto dessa disposição com a do § 8.º do art. 93, que ressalva casos previstos em lei (+ 20% sobre os proventos; promoção a posto superior na passagem à inatividade, por exemplo) da incidência de regra idêntica. Observe-se que **“remuneração percebida”** é expressão abrangente de remuneração **atual** (a do momento da aposentadoria) ou **passada** (inclusão, no cálculo do provento, das vantagens do mais elevado cargo em comissão exercido no mínimo por um ano — art. 221 do Regulamento do Estatuto/Decreto n.º 2.479/79, e.g.) **ou a que se faça jus, embora não percebida** (vencimentos e vantagens fixados por lei, mas não percebidos por funcionário que se aposenta no exercício de mandato eletivo federal ou estadual; remuneração também fixada por lei, mas não recebida **integralmente** em virtude de descontos legalmente previstos, inclusive limites estabelecidos à sua percepção na atividade com fundamento em princípios de hierarquia ou de política salarial);

c) A lei federal que estabeleceu limites máximos de remuneração mensal aplicáveis a **servidores, empregados e dirigentes** da Administração Pública do País (CF. art. 13, V, e DL n.º 1.971, de 30.11.82), ao contrário da legislação primeva que, confrontando a Constituição assim dispunha (DL n.º 177, de 16.2.67, dando nova redação ao art. 35 do DL n.º 81, de 21.12.66, e impondo limite de remuneração inclusive a INATIVOS), **não os estendeu aos aposentados**, respeitando a **IMUNIDADE** dos proventos previstos em planos de aposentadoria a tetos de remuneração;

d) A lei federal mencionada (DL n.º 1.971, de 30.12.82), ao dispor, no § 4.º do art. 1.º:

“Art. 1.º —

§ 4.º — O servidor, empregado ou dirigente que satisfazendo as condições para aposentadoria voluntária, continuar em atividade **fica excluído do teto de remuneração mensal estabelecido neste artigo (1), vedada a percepção de quaisquer benefícios, vantagens ou parcelas próprias da inatividade (2)”**

criou uma **ISENÇÃO** à incidência do teto, para desestimular o socorro à **IMUNIDADE** àquele, decorrente da aposentadoria (1), e reconheceu, instituindo a vedação sob (2), que, a par da imunidade de proventos de aposentadoria ao teto, ainda se lhes poderiam acrescentar **“benefícios, vantagens, ou parcelas próprias da inatividade.”**

4. Passemos à outra: a questão diz respeito, no caso em tela à **INTEGRALIDADE** dos proventos garantida no “plano de aposentadoria”, que, para o **funcionário**, é constitucional. Se a Constituição diz que os proventos são integrais nas hipóteses que taxativa, e não exemplificativamente, enumera, não pode a lei limitativa de remuneração de servidores em atividade estabelecer que sejam “proporcionais ao subsídio e representação do Presidente da República” contrapondo-se à Constituição, mesmo porque esta não autoriza a União a fixar ou estabelecer vencimentos, vantagens ou remuneração de servidores estaduais — que são base de cálculo de proventos de aposentadoria, integrais ou não — mas apenas limites máximos de remuneração (de sua percepção na atividade, quaisquer sejam os padrões legais fixados). A regra não é de fixação de remuneração mas de limites, inclusive variáveis no tempo, à percepção da legalmente prevista.

4.1 O argumento utilizado **ad absurdum** no item 14 de fls. 67: “De outra parte, o diploma federal alcançaria aqueles, cujos proventos fossem **proporcionais e superiores ao teto nele fixados** ainda que aposentados, antes de sua vigência”. Não o deve ser, em tese, como absurdo. Proventos proporcionais e superiores ao teto, de aposentados antes ou depois da lei, também estão imunes ao limite porque previstos, como os integrais, no “plano de aposentadoria” do funcionário. Apenas não eram objeto da hipótese sob crivo no Parecer n.º 05/84-FMD como raramente o poderão ser de casos ocorrentes na prática.

4.2 O fato é que, no caso examinado e ora sob reexame, a circunstância de deverem ser "integrais" os proventos, por força da Constituição, assumiu relevância maior como fundamento das razões de se concluir como agora se ratifica.

5. Por último, o asserto axiomático: "o problema é de direito intertemporal". Não é; é de supradireito, de direito constitucional:

5.1 Está transcrita a fls. 45 (item 12 do Parecer AAJ n.º ... 3.823/81, ratificado no de n.º 4.158/83 da Dra. CÉRES FEIJÓ, Assessora Jurídica da SAD, e no Parecer n.º 05/84-FMD, ora em reexame; itens 7 e 9 de fls. 32 e 33) a Exposição de Motivos em razão da qual foi editado o Decreto-Lei n.º 1.880/81, baixando norma hoje vigente no texto de § 4.º do art. 1.º do Decreto-Lei n.º 1.971/82:

"Como é do conhecimento de Vossa Excelência, o Decreto-Lei n.º 1.798, de 24 de junho de 1980, regulamentado pelo Decreto n.º 85.232, de 6 de outubro de 1980, limita a remuneração mensal dos servidores da **Administração Federal** à importância fixada, a título de subsídio e representação, para o Presidente da República. **Contudo, essa limitação não pode ser estendida aos servidores aposentados**, cuja situação configurava direito adquirido, **previsto nos respectivos planos de aposentadoria.**

Essa circunstância induz os servidores que tenham condições de se aposentar por tempo de serviço, e cuja remuneração é atingida pela limitação mencionada, **a se tornarem inativos, a fim de evitar congelamento de seus vencimentos.**

Tratando-se de funcionários com larga experiência e cuja permanência em atividade é de interesse das instituições, permitimo-nos submeter à elevada consideração de Vossa Excelência a anexa minuta de Decreto-Lei, segundo a qual os servidores que continuarem em atividade, **embora dispondo de condições para aposentadoria, por tempo de serviço**, farão jus à remuneração, paga pelas entidades empregadoras, **como se aposentados fossem.**"

5.2 A Exposição de Motivos novamente transcrita acima substanciou os princípios vigentes na esfera da União para interpretação da imunidade dos aposentados à incidência de teto de remuneração e justificação da criação de uma isenção à referida incidência em favor dos aposentáveis, que anúissem em continuar na atividade.

5.3 A vinculação da imunidade dos aposentados a "situação prevista nos respectivos planos de aposentadoria" — que, como se tem acentuado, é **constitucional**, em se tratando de funcionários públicos — é expressa no documento.

5.4 Também a circunstância de a passagem à inatividade, em plena vigência da lei, ter o condão de evitar a incidência do teto é claramente enunciada ("... induz os servidores... a se tornarem inativos, a fim de evitar congelamento de seus vencimentos" e "... minuta de Decreto-Lei, segundo a qual... os que continuarem em atividade farão jus à remuneração, paga pelas entidades empregadoras, **como se aposentados fossem**").

5.5 A Súmula n.º 359 da jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal, traduzindo a corrente doutrinária do direito adquirido exurgente do fato realizado, protege dos efeitos eventualmente prejudiciais da lei nova os **proventos de aposentadoria, não os vencimentos ou remuneração**, na atividade, de funcionários que hajam reunido os requisitos necessários à aposentação. O que o DL n.º ... 1.880/81 e o § 4.º do art. 1.º do DL n.º 1.971/82 vieram instituir foi direito novo, ainda que inspirado no aludido verbete jurisprudencial, mas de edição imperativa para contornar o inelutável: a imunidade dos proventos de aposentadoria a teto de remuneração como razão determinante da passagem à inatividade de contingente expressivo de servidores de cujo concurso não podia a Administração Pública prescindir.

5.6 Tanto é assim que o Decreto-Lei n.º 2.036, de 26.6.83, de efêmera vigência, pretendeu tornar temporária, limitada no tempo a isenção aludida, quando dispôs no § 4.º do seu art. 1.º:

"Art. 1.º —

§ 4.º — **Durante o período de 2 (dois) anos da vigência deste Decreto-Lei**, o dirigente, servidor ou empregado que, satisfazendo as condições para aposentadoria voluntária, continuar em atividade, fica excluído do teto de remuneração mensal estabelecido neste artigo, vedada a percepção de quaisquer benefícios, vantagens ou parcelas próprias da inatividade.

5.7 Como já afirmado no Parecer n.º 05/84-FMD, a regra de isenção ou exclusão da incidência de limites máximos de remuneração, hoje estatuída no § 4.º do art. 1.º DL n.º 1.971/82, sem limitação no tempo é de trato sucessivo ("o servidor que continuar em atividade fica excluído") e alcançará todos quantos, durante sua vigência, vierem a abranger-se na sua previsão.

5.8 Não há, destarte, na hipótese, qualquer conflito intertemporal de leis: os limites de remuneração legalmente estabelecidos têm incidência imediata e geral; somente podem obviar-lhe os efeitos a imunidade decorrente da aposentadoria segundo os planos na Constituição ou disposição expressa de lei que deles excepcione, mediante isenção, situações como a dos "aposentáveis" que, não fora isto e enquanto não se tornassem aposentados, a eles estariam sujeitos.

6. Mantenho, por todo o exposto e com a devida vênia, as conclusões do Parecer n.º 05/84-FMD.

Rio de Janeiro, 07 de março de 1984.

Francisco Mauro Dias
Procurador do Estado

VISTO.

De acordo com o Parecer n.º 14/84-FMD que reitera o entendimento esposado no Parecer n.º 5/84-FMD por mim aprovado.

A Secretaria de Estado de Governo.

Rio de Janeiro, 22 de março de 1984.

Eduardo Seabra Fagundes
Procurador-Geral do Estado

Proc. n.º E-01/25.701/83

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (37), 1985

PARECER N.º 2/84-GB

Emprego de professor do Estado acumulado ilicitamente com cargo do Município do Rio de Janeiro por julgamento da CAERJ. Rescisão do contrato trabalhista a pedido do servidor. Restauração do emprego sem efeitos pretéritos assentada em revogação da declaração de ilicitude da Álhia por Ato do Secretário de Estado de Administração.

Versam estes autos, acumulação de emprego no Estado, de Professor de Crédito e Finanças, matéria do 2.º Grau de Ensino, com o cargo de Professor de 1.º Grau na disciplina Estudos Sociais, de 5.ª à 8.ª séries, no Município do Rio de Janeiro (Processo n.º E-03/13.995/77, fls. 2 e 15).

Pronunciando-se a Comissão de Acumulação de Cargos do Estado do Rio de Janeiro — CAERJ a respeito da álhia, em três oportunidades, a primeira a fls. 12 do aludido Processo n.º E-03/13.995/77; a segunda, a fls. 27-29 do Processo n.º E-03/00.470/79; e a última a fls. 34-37 do Administrativo n.º E-03/28.229/79, sempre foi pela decretação da ilicitude da acumulação requerida pelo Servidor CARLOS EDUARDO WADDINGTON.

Ao ver da CAERJ, a acumulação pretendida desatendia o "presuposto básico da correlação de matérias previsto no parágrafo 1.º do art. 99 da Constituição Federal", e assim o professor interessado foi instado a optar por uma das funções públicas logo a seguir da mencionada mais antiga manifestação da CAERJ, preferindo ele o cargo municipal (cfr. art. 282, *caput*, parte final, do Dec. art. 2.479, de 08-03-79).

Disso resultou o ato administrativo final da Administração Estadual de fls. 21 do já apontado Proc. n.º E-03/13.995/77, consubstanciado em decretação da rescisão contratual a pedido subscrita pelo digno Chefe do Executivo de então e publicado no Órgão Oficial que circulou aos dezenove dias do mês de dezembro de 1978.

Prevaleceu, como data-termo da relação de emprego focalizada, o dia 23 de novembro de 1978, até quando o Servidor em questão se manteve à disposição do Estado-empregador, segundo sua afirmação expressada a fls. 15 acima referida.

Criou a imprescindibilidade do exame pelo Órgão Central do Sistema Jurídico do Estado, sob ordem do nobre Secretário de Estado e Governo, Doutor CIBILIS VIANA, a multiplicidade de interpretações acerca dos efeitos do ato revogatório que está prolatado a fls. 38 do Proc. n.º 03/28.229/79 com data de 30-05-80 pelo digno Secretário de Estado de Administração de então, o douto Procurador do Estado FRANCISCO MAURO DIAS.

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (37), 1985