FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ESTABILIDADE

— *Interpretação do art.* 18, *parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; idem do art.* 261 do *Estatuto dos Funcionários Públicos.*

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PROCESSO N.º 10.020-52

Em consulta feita a esta Divisão, indaga o Chefe da Divisão do Pessoal Civil da Diretoria do Pessoal do Ministério da Marinha se o disposto no art. 261 do Estatuto dos Funcionários se aplica aos funcionários interinos, aos efetivos

---

COMENTÁRIO

A ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PARTICIPARAM DAS FÔRÇAS ARMADAS DURANTE O ÚLTIMO CONFLITO MUNDIAL — INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 18 DO A. D. C. T. E 261 DO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

I

1. Em resposta à consulta formulada pelo Chefe da Divisão do Pessoal do Ministério da Marinha, sôbre se o disposto no art. 261 do Estatuto dos Funcionários Públicos aplicar-se-ia aos funcionários interinos, aos efetivos em estágio probatório e aos extranumerários que, tendo integrado as fôrças armadas, durante o último conflito mundial, foram, posteriormente, admitidos ao serviço público, decidiu o DASP, por intermédio de sua Divisão do Pessoal, no sentido afirmativo, ou seja, que aquêle dispositivo estatutário se aplica a todos os servidores da União, funcionários ou extranumerários, desde que investidos naquelas funções à época da vigência do citado Estatuto.

2. Estabelecendo uma exceção quanto aos pressupostos legais da estabilidade do servidor público, os constituintes de 1946 inscreveram no parágrafo único do art. 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a regra segundo a qual — "São considerados estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios que tenham participado das fôrças expedicionárias brasileiras".

Posteriormente, dispôs o Estatuto dos Funcionários Públicos, no seu art. 261, inspirado no art. 18, parágrafo único, do A. D. C. T. — "São considerados estáveis os Servidores da União, que integrando Fôrças Armadas, durante o último conflito mundial, participaram de operações ativas de guerra ou de atividades de combôio e patrulhamento."

3. Impõe-se, desde logo, considerar que a lei ordinária que consubstancia ou incorpora ao seu texto uma norma constitucional não poderá ultrapassar os limites por esta última prèviamente estabelecidos,

em estágio probatório e aos extranumerários que, tendo integrado as Fôrças Armadas, durante o último conflito mundial, foram, posteriormente, admitidos no serviço público.

2. Dispõe o mencionado art. 261 da lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952: "São considerados estáveis os servidores da União que integrando Fôrças Armadas, durante o último conflito

---

pois ao legislador ordinário é vedado ampliar o alcance de benefícios concedidos pelo legislador constituinte.

4. A intenção do legislador, ao redigir o parágrafo único do art. 18 do A. D. C. T., foi de premiar aquêles que participaram das nossas fôrças armadas por ocasião da última conflagração mundial. Ao fazê-lo, entretanto, não se cingiu êle a estabelecer simplesmente o benefício; delimitou o seu âmbito de atuação, ao prescrever que o referido dispositivo se aplicaria aos *atuais* servidores públicos, que preenchessem a condição exigida, isto é, haver tomado parte nas fôrças expedicionárias brasileiras.

5. A redação do parágrafo único citado é clara e de fácil entendimento, no sentido de que sòmente seriam beneficiados os *atuais* servidores, isto é, aquêles que, contemporâneamente à época da promulgação da Constituição, se encontrassem investidos da qualidade de servidor público federal, estadual ou municipal.

A interpretação do art. 261 do Estatuto dos Funcionários Públicos não poderá, portanto, ser feita isoladamente, mas sim com vistas ao dispositivo constitucional supra referido, a cujos limites e campo de atuação deverá o intérprete restringir-se, sob pena de alterar o alcance da norma constitucional a que estaria sujeito o Estatuto, em virtude do princípio da supremacia existente entre a Constituição e o legislador ordinário.

6. Admitir que o dispositivo estatutário aplicar-se-ia a todos os servidores da União, funcionários ou extranumerários, ainda que sua admissão ao serviço público se tenha verificado após a promulgação da Constituição, importaria reconhecer a subversão daquele princípio constitucional, admitindo-se que a lei ordinária pudesse alterar uma norma de natureza constitucional, ampliando o seu campo de ação, prèviamente delimitado pelo próprio legislador constituinte.

7. Para que o servidor público federal, estadual ou municipal pudesse invocar a proteção do parágrafo único do art. 18 do A. D. C. T. seria indispensável que preenchesse não só a condição de haver prestado o serviço de guerra, como, também, a de haver ingressado no serviço público até a data da promulgação da Constituição de 1946.

II

8. A aplicação do parágrafo único do art. 18 do A. D. C. T. suscitou, a princípio, várias dúvidas de interpretação, equacionadas e resolvidas no próprio âmbito da administração pública.

mundial, participaram de operações ativas de guerra ou de atividades de combôio e patrulhamento".

3. Dêsse modo, entende esta Divisão que o referido artigo inspirado no parágrafo único do art. 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, se aplica a todos os servidores da União, funcionários ou extranumerários, que hajam participado das Fôr-

---

9. A referência a "Fôrças Expedicionárias", por exemplo, deu ensejo a que se negasse a aplicação do benefício àqueles que haviam tomado parte em operações de guerra, sem, entretanto, haver participado das fôrças expedicionárias pròpriamente ditas.

Em processo de interêsse do servidor Álvaro Moreira da Silva, decidiu o Diretor Geral da Fazenda Nacional, com base em pareceres dos respectivos órgãos técnicos daquele Ministério, que "não bastava haver tomado parte em operações de guerra para gozar a estabilidade prevista no texto constitucional, sendo necessário ter participado da Fôrça Expedicionária Brasileira (*Revista de Direito Administrativo,* vol. XI, pág. 305).

10. Não obstante parecer contrário do Consultor Geral da República, dr. Odilon da Costa Manso, no sentido de que o dispositivo se referia expressa e restritivamente às fôrças expedicionárias (*Pareceres do Consultor Geral da República,* vol. único, parte II, pág. 211), o benefício foi ampliado a todos quantos prestaram serviço de guerra, inclusive os que participaram de combôios e transportes de tropas (*Revista de Direito Administrativo,* vols. 12, pág. 369 e 13, pág. 428).

11. A interpretação ampliativa, no caso, se justificava plenamente como um imperativo de eqüidade e de justiça. A intenção do legislador constituinte foi, não há negar, a de amparar de modo amplo todos os integrantes das fôrças expedicionárias, sendo justo, portanto, que nela se incluíssem quantos houvessem prestado serviço de guerra (*Revista de Direito Administrativo,* vol. 18, pág. 270).

12. A expressão "servidores da União", por sua vez, deu ensejo a que se discutisse se poderiam ou não ser incluídos, naquela categoria, para os efeitos do benefício, o pessoal das autarquias.

Também sôbre o assunto se pronunciou o dr. Odilon da Costa Manso (*Pareceres do Consultor Geral da República,* vol. único, parte II, pág. 213), que, não obstante entender que a expressão "servidores", a rigor, não abrangeria o pessoal das entidades autárquicas, opinou pela extensão do benefício, logrando o parecer a aprovação do Presidente da República (*Revista de Direito Administrativo,* vol. 12, pág. 369).

13. O histórico da elaboração legislativa do parágrafo único do art. 18 do A. D. C. T. nos convence do acêrto da inclusão dos servidores autárquicos entre os seus beneficiários.

A primitiva redação do texto fazia referência aos "atuais funcionários" que houvessem participado das Fôrças Expedicionárias Brasileiras. A expressão foi, entretanto, considerada restritiva do benefício, desde que encarada em seu sentido essencialmente técnico; daí

ças Armadas, nas condições previstas pela lei, quer sua admissão no serviço público se tenha verificado antes quer depois dessa participação — desde que fôssem servidores públicos à época da vigência do citado Estatuto dos Funcionários, isto é, em 1.º de novembro de 1952.

---

a sua substituição, por proposta dos deputados Hermes Lima e Café Filho, por outra de sentido mais amplo, tal seja "servidores", tornando-se evidente, por essa forma, a intenção do legislador constituinte de nela incluir todos os servidores públicos, dentre êles devendo considerar-se as várias espécies e sub-espécies do gênero "funcionário público", inclusive o pessoal das autarquias (Cf. José Duarte, *A Constituição Brasileira*, vol. 3.º, pág. 487).

14. No que se refere aos funcionários interinos, manifestou-se ainda o dr. Odilon da Costa Manso em parecer proferido no processo de interêsse de Capitão médico da Fôrça Expedicionária Brasileira, professor catedrático interino da Faculdade Nacional de Medicina.

Partindo do pressuposto de que a estabilidade seria na função e não no cargo público concluiu o Consultor Geral, que na hipótese do interessado não concorrer a concurso para preenchimento do cargo e se nesta fôsse provido um terceiro, a partir dessa data, teria o requerente, estável como servidor público, direito a ser aproveitado noutras funções compatíveis com os seus títulos e conhecimentos de médico ou de professor (*Op. cit.*, vol. e págs. citados).

Sôbre o caso opinou também o atual Consultor Geral, dr. Carlos Medeiros Silva, apoiando a conclusão do parecer anterior e concluindo pelo aproveitamento do interessado como professor, visto ter sido esta a função que sempre exerceu no serviço público (*Pareceres do Consultor Geral da República*, vol. 2, pág. 405).

15. Emitindo parecer sôbre o parágrafo único do art. 18, afirnou o Prof. Haroldo Teixeira Valadão, que "não é possível admitir a estabilidade em cargos que não a comportam, ou seja naqueles que pela sua própria natureza são incompatíveis com a noção de estabilidade" (*Pareceres do Consultor Geral da República*, vol. 2, pág. 51). Ficariam assim excluídos do benefício os servidores que exercessem cargos em comissão, bem assim os de substituição, de caráter precário e transitório.

A afirmação, a nosso ver, não procede. A estabilidade pelo parágrafo único do art. 18 do A. D. C. T. é de caráter excepcional e dispensa qualquer pressuposto legal. Se a função fôsse de natureza transitória o servidor que a exercesse e preenchesse os requisitos do art. 18, parágrafo único, deveria ser aproveitado em outra compatível com a sua situação anterior.

III

16. Se a extensão do benefício a quantos houvessem prestado serviço de guerra, independentemente de haver participado das fôrças ex-

4. Com êstes esclarecimentos, restituo o processo à Divisão do Pessoal Civil da Diretoria do Pessoal do Ministério da Marinha.

D. P., em 26 de dezembro de 1952. — *José de Nazaré Teixeira Dias*, Diretor.

---

pedicionárias em sentido restrito, se justificava face à intenção do legislador de conceder o benefício de modo mais amplo possível; se a inclusão do pessoal autárquico entre os "servidores públicos", igualmente encontrava justificação, face à natureza dos serviços prestados e os vários textos que o equiparam aos funcionários públicos, nada, entretanto, autoriza o entendimento da Divisão do Pessoal do DASP, ao declarar que o parágrafo único do art. 18 do A. D. C. T. aplicar-se-ia a todos os servidores, ainda que seu ingresso no serviço público se tivesse verificado *após* a promulgação da Constituição.

17. Tal conclusão, além de violar o princípio de hierarquia existente entre a norma constitucional e a lei ordinária, admitindo que esta pudesse ampliar um benefício por aquela concedido, com delimitação, no tempo, de seu campo de incidência, viria criar situações de todo injustas e inadmissíveis.

Assim, o servidor que houvesse ingressado no serviço público em 27 de outubro de 1952, véspera da sanção do Estatuto dos Funcionários Públicos (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952), seis anos após à promulgação da Constituição, encontrar-se-ia em situação verdadeiramente privilegiada, levando consigo a preexistente condição de estável, que não lhe teria sido reconhecida pelo próprio parágrafo único do art. 18 do A. D. C. T., ao conceder tal benefício aos *atuais* servidores públicos, entendidos como tais aquêles que já se encontrassem nesta situação ao ser promulgada a Constituição e não aos que posteriormente a adquiriram.

18. Ao prescrever no parágrafo único do art. 18 do A. D. C. T., que o benefício da estabilidade se aplicaria aos *atuais* servidores públicos, que houvessem participado das Fôrças Expedicionárias Brasileiras, fixou o legislador constituinte um marco que, de forma alguma, poderia ser ultrapassado pelo legislador ordinário.

19. A interpretação do art. 261 do Estatuto dos Funcionários Públicos, portanto, terá de ser feita em função do preceito estatuído no parágrafo único do art. 18 do A. D. C. T., não podendo o intérprete, conseqüentemente, pretender aplicar o benefício além da meta prèviamente estabelecida pelo legislador constituinte.

20. A decisão supra da Divisão do Pessoal do DASP não encontra apoio em lei, motivo pelo qual deverá ser revista por tão autorizado órgão técnico, cuja responsabilidade na matéria não necessita ser encarecida.

ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA
Advogado no Distrito Federal