

## MINISTÉRIO PÚBLICO — LISTA DE ANTIGUIDADE — RECLAMAÇÃO

— A Lei n.º 116, de 1947, ao regular a carreira do Ministério Público do Distrito Federal, estabeleceu processo administrativo contraditório para as reclamações de antiguidade.

— O Promotor Público que teve ciência da lista de antiguidade e não reclamou, na época própria, não poderá fazê-lo posteriormente.

### MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

PROCESSO N.º 2.190-53

Oswaldo Soares Monteiro e outros, Promotores Públicos da Justiça do Distrito Federal, pedem reconsideração do despacho ministerial que deu provimento ao recurso de Ernani de Sousa Reis, sobre contagem de antiguidade de classe no Ministério Público do Distrito Federal.

1. Admiti o pedido de reconsideração de fls. 482 por apresentado no prazo do art. 169, n.º II, do E. F. P. A primeira decisão de que fala o art. 166 do E. F. P. não é a decisão de primeira instância administrativa, mas a decisão a reconsiderar, como ressalta o parecer de fls. 481; no texto, a primeira decisão é aquela a reconsiderar, e a segunda a que reconsidera, ou não, a primeira. No caso, a decisão a reconsiderar é a primeira, aliás, contrária aos requerentes, pois tôdas as demais, em ambos os processos, lhes foram favoráveis.

2. A Constituição, no seu título III, determinou fôsse organizado em carreira o Ministério Público e a lei número 116, de 1947, a estabeleceu no Ministério Público do Distrito Federal. Sendo até então isolados os cargos, teve que regular na carreira criada, o cômputo do tempo de antiguidade que nêles tinham os membros do Ministério Público. Podia ter adotado o critério de não levar em conta o passado; entendeu, porém, o legislador ser

mais justo, contemplar com o máximo o tempo de serviço anterior à criação da carreira.

Assim, o art. 11 da lei n.º 116, dispõe que a antiguidade, para promoção, seria apurada pelo tempo de serviço na classe. Quanto ao tempo de serviço anterior à criação das classes (isto é, da carreira), mandou se computasse (artigo 11, § 1.º) o “tempo de efetivo exercício em cargos da mesma categoria” no quadro do Ministério Público do Distrito Federal e (o que põe em maior relêvo o pensamento de aproveitar integralmente o tempo de serviço trazido de fora da nova carreira) mandou incluir, art. 11, § 2.º, até mesmo o tempo de serviço exercido, no Distrito Federal ou nos Territórios, em qualquer outro quadro ou função de Ministério Público.

3. Daí, naturalmente, o provimento dado pela Procuradoria Geral e mantido, em recurso, pelo então titular da pasta da Justiça, à reclamação interposta então pelos Drs. 12.º e 26.º Promotores Públicos, a fim de lograr a inclusão na respectiva antiguidade na classe de Promotores Públicos, do tempo de “efetivo exercício” anterior à carreira, em cargos dessa categoria, como interinos ou promotores substitutos até à vigência do decreto-lei n.º 8.527, de 31-12-45.

\* NOTA DA RED.: O despacho anterior está publicado na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 34, pág. 374.

4. As decisões da Procuradoria Geral e, neste Ministério, os pareceres dos Srs. Consultor Jurídico e Assistente Jurídico (fls. 31, 40 e 45 do processo de 1948), nos quais se apoiou a decisão ministerial de 24 de fevereiro de 1949 (fls. 53 v. do Proc. de 1948), deixaram suficientemente demonstrado:

a) que o promotor público interino tem “efetivo exercício” do cargo, de modo que, nos termos do art. 11, § 1.º, da lei n.º 116, esse tempo de efetivo exercício como interino (que não se confunde com o tempo de efetivo exercício como promotor público efetivo) devia ser contado na classe de promotor público efetivo;

b) que, igualmente, era computável o tempo de “efetivo exercício” como promotor substituto antes do decreto-lei número 8.527, de 1945, por isso que até então os promotores substitutos, sem funções permanentes nem vencimentos próprios constituíam apenas um grupo de bacharéis previamente nomeados a fim de nêles recaírem as designações de Procurador Geral para o efetivo exercício das Promotorias Públicas, de acôrdo com o decreto-lei n.º 2.035, de 1940. Esta situação não se modificou, juridicamente, pelo art. 94, e seu parágrafo único, do decreto-lei n.º 4.219, de 1942, que continuou a fazer depender de designação do Procurador Geral a remuneração e o exercício de funções dêsses substitutos. A *categoria* de promotores substitutos, tal como passou a constituir classe da nova carreira, só foi criada (com o padrão M) pelo decreto-lei número 8.527, art. 420, sendo nela mandados aproveitar, pelo art. 433, § 2.º, os antigos substitutos (parecer a fls. 52 do proc. 21.257-48);

c) finalmente, que o art. 11 e seus parágrafos, da lei n.º 116 são auto-suficientes, não autorizando, assim, para sua aplicação, recurso de legislação supletiva; tendo o art. 11, § 1.º, da lei número 116 mandado contar todo o tempo de “efetivo exercício” no cargo de Promotor Público, sem distinguir entre “efetivo exercício” como promotor interino e como promotor efetivo, mandou,

*ipso facto*, computar tanto um como outro tempo, o que desautorizava recorrer-se supletivamente ao art. 51, § 1.º, do E. F. P. então vigente.

5. Forçoso é reconhecer que, baseada nesses pareceres, a decisão ministerial de 1949, confirmativa da proferida pela Procuradoria Geral, se ateu a perflhar interpretação e aplicação da lei n.º 116 mais de acôrdo com os seus textos e seu espírito, sem negar qualquer tese legal.

A distinção entre decisão *contra legem* e decisão interpretativa está consagrada em nosso direito, senão desde o conhecido texto das Ordenações relativo à ação rescisória, pelo menos, como se lembra em arrazoado junto aos autos, pela jurisprudência do egrégio Supremo Tribunal Federal, ao deixar de tomar conhecimento de recursos extraordinários fundados na letra *a* do artigo 101, III, da Constituição, quando a decisão recorrida se limita a adotar determinada *interpretação* de normas legais.

Não só tôdas as autoridades, que se pronunciaram no processo de 1948, se inclinaram pela interpretação afinal acolhida na decisão ministerial de 1949, como a opinião da quase unanimidade dos que apreciaram a reclamação de 1952, do Dr. 9.º Promotor Público, foi em apoio da referida interpretação. O único parecer discrepante, no processo 2.190, como se vê do seu conjunto, se estendeu em dar as razões de sua preferência por outra interpretação.

7. A decisão ministerial de 1949 não é, pois, uma decisão nula por ilegalidade; apenas interpretou as disposições legais a aplicar.

8. Os requerentes da reconsideração, por outro lado, alegam que a decisão ministerial de 1953, objeto da reconsideração pedida, não podia ter conhecido da reclamação do Dr. 9.º Promotor Público.

Examinando-se o processo de 1948, verifica-se que êle se originou de reclamação dos então 12.º e 26.º Promotores Públicos contra a primeira lista de antiguidade, reclamação que visava

a fazer incluir na antiguidade dos Promotores Públicos o mesmo tempo de serviço contra cuja inclusão veio reclamar, em 1952, o Dr. 9.º Promotor Público.

As reclamações de 1948 e 1952 têm, assim, sem dúvida, o mesmo objeto, o que, aliás, não se contesta.

9. A lei n.º 116, ao regular, em especial, a carreira do Ministério Público local, estabeleceu processo administrativo contraditório para as reclamações de antiguidade. Criou duas instâncias e concedeu a qualquer prejudicado recurso de decisão do Procurador Geral. Assim, acertadamente andou êste quando, na reclamação de 1948, mandou notificar todos os Promotores Públicos para alegarem o que lhes conviesse, notificação constante de fls. 30 do processo 21.257-48, onde se vê o *ciente* do Doutor 9.º Promotor Público. Se aos interessados era lícito recorrer, também lícito lhes era contestar.

10. De qualquer forma, a notificação significa que o Dr. 9.º Promotor Público teve ciência da reclamação e pôde acompanhar o processo, como, de resto, o fizeram outros promotores, que apresentaram contestação e, afinal, recorreram da decisão da Procuradoria Geral.

Entretanto, o Dr. 9.º Promotor não acudiu ao feito administrativo, nem correu.

11. Mantida pelo Ministro, em 1949, em grau de recurso regular, essa decisão, do despacho ministerial teve ciência o Dr. 9.º Promotor, pois:

a) tinha sido notificado pessoalmente no processo;

b) a decisão do Ministro foi cumprida pelo Procurador Geral, que fez publicar no *Diário da Justiça* em 9-8-1949, nova lista com a inclusão do questionado tempo de serviço na antiguidade dos promotores públicos.

12. Ciente da decisão de 1949, e até dos seus efeitos, pela referida publicação, qualquer promotor que se julgasse prejudicado poderia ainda ter pedido reconsideração, como o permitia o E. F. P. então vigente, no prazo de 120

dias (decreto-lei n.º 1.713, art. 222, n.º II).

Tal reconsideração, porém, não foi pleiteada por promotor algum.

13. A questão, pois, referente à inclusão, na antiguidade de classe, do tempo de serviço em aprêço, ficou definitivamente encerrada, preclusa, no administrativo, desde 1949.

14. Só em janeiro de 1952 (processo n.º 2.190-53) o Dr. 9.º Promotor Público pretendeu agitar novamente a questão já decidida. Não podia fazê-lo, e neste sentido são concordes a decisão da Procuradoria Geral e os pareceres de todos os órgãos consultivos do Ministério ouvidos no processo, ao se pronunciarem quer sôbre o recurso do Doutor 9.º Promotor, quer sôbre o pedido de reconsideração.

15. Repetidos são, com efeito, os atos legislativos que, para assegurar a estabilidade das decisões administrativas, estabelecem prazos de preclusão do direito de lhes pleitear a reforma. Nesse sentido dispuseram os decretos-leis ns. 20.848-31, 20.910-32, 1.174, de 27-7-39, bem como o antigo e o vigente E. F. P.

O decreto-lei n.º 1.174-39, ressaltando os casos de menores prazos, estabeleceu o prazo prescricional de 120 dias "para o direito de reclamação administrativa contra atos decisórios referentes a interesses de funcionários públicos civis e extranumerários" (art. 1.º), e dispôs que "não se conhecerá das reclamações apresentadas fora do prazo estabelecido no art. 1.º, considerando-se, para todos os efeitos, consumados os atos contra os quais silenciaram os interessados" (art. 2.º).

Êsse prazo de 120 dias foi mantido no antigo, como no vigente E. F. P., salvo para os casos de demissão, aposentadoria ou disponibilidade, em que o prazo de preclusão é de um ano (decreto-lei n.º 1.711-52, art. 169). E a fls. 460 invocam-se várias recomendações da Presidência da República no sentido da observância desses prazos preclusivos.

16. E, no que respeita, em especial, a reclamações referentes à lista de antiguidade para promoções os dois últimos regulamentos expedidos pelo Senhor Presidente da República, em 1948 e 1952, como lembrou o despacho recorrido da Procuradoria Geral, dispõem: “Na reclamação contra determinada lista de antiguidade, não produzirão qualquer efeito as alegações referentes a tempo de serviço contado a outrem, já computado em lista anterior contra a qual o funcionário não reclamou em tempo oportuno, ou teve indeferida sua reclamação”. Esta disposição se conforma com as disposições legislativas citadas.

17. Inadmissível é, portanto, a reclamação do Dr. 9.º Promotor, interposta em 1952, isto é, anos depois, contra o decidido em reclamação resolvida em última instância em 1949, e executada mediante a inclusão do tempo de serviço questionado, como se vê da citada publicação no *Diário da Justiça* de 9-8-49.

18. Em minucioso parecer, por cópia a fls. 468 do processo 2.190-53, evidenciou Francisco Campos a inadmissibilidade da renovação de reclamação contra listas de antiguidade por parte de reclamante que figurou como reclamado, anteriormente (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 17, pág. 385).

19. De maior rigor é, no caso, a observância desses princípios e preceitos legais, por isso que a decisão na reclamação de 1948 produziu relevantes efeitos jurídicos, não só quanto à situação de antiguidade, para promoção, de nove promotores, como até mesmo de ordem patrimonial, devendo-se notar que meu ilustre antecessor, como se verifica de fls. 139 do processo de 1948, se dignou encaminhar, com fundamento no questionado art. 11, § 1.º, da lei 116, decreto de concessão de adicionais a promotor público, vantagens que desde então vêm sendo percebidas por vários promotores, recorrentes ou não, na reclamação de 1948, os quais, assim, tácitamente, anuíram à decisão ministerial.

20. A observação constante das listas, de que a não apresentação de reclamação em determinado ano não inibe o interessado de reclamar em ano seguinte, não pode nem deve ser entendida em sentido contrário às leis e regulamentos citados. Refere-se ela à ausência de anterior reclamação, ao passo que, na hipótese, houve, em 1948, reclamação com idêntico objeto da de 1952, e em que foi reclamado o Dr. 9.º Promotor.

21. O voto vencido do ilustre Desembargador do Colendo Tribunal de Justiça, invocado na decisão a reconsiderar, não cogitou de espécie em que houve reclamação anterior, com o mesmo objeto da subsequente; e, por certidão a fls. 30 do proc. 2.190, se encontra acórdão relatado pelo mesmo desembargador, em que se conclui que as reclamações com o mesmo objeto não podem ser “indefinidamente renovadas”, e que, quando muito, poderia ser anulada a decisão anterior “se manifestamente contrária à lei”.

22. O acórdão do egrégio Supremo Tribunal Federal, também invocado, cogita, apenas, de revogação de ato administrativo contrário à coisa julgada; e o julgado do ilustre Tribunal de São Paulo, citado, ainda, no despacho a reconsiderar, trata da possibilidade de correção de “erros ou enganos” na organização da lista e não de caso de decisão sobre reclamação em que se interpretou e aplicou a lei reguladora da contagem do tempo de serviço.

23. Finalmente: admitir-se o ponto de vista sustentado pelo ilustre Doutor 9.º Promotor seria sujeitar as deliberações administrativas a perigosa instabilidade. Cada ano qualquer dos promotores ainda não reclamantes (embora reclamados) poderia de novo reclamar sobre o mesmo assunto já decidido, o que introduziria a incerteza em tôrno dos atos da administração, que ficaria à mercê de simples mudança de ponto de vista jurídico dos administradores no interpretar as leis e regulamentos.

24. Por êsses motivos, e depois de atentamente examinados e ponderados

os demais elementos constantes dos processos ns. 21.257-48, 2.190-53 e 31.874-53, bem como os brilhantes e eruditos memoriais apresentados pelos Drs. 5.º e 9.º Promotores Públicos, defiro o pedido de reconsideração dos Drs. 2.º, 3.º, 5.º, 21.º e 27.º Promotores Públicos em fls. 422 do processo n.º 2.190-53 e reconsidero a decisão ministerial de 15-6-53 (fls. 416-418) ficando, assim, restaurada a decisão ministerial de 24

de fevereiro de 1949 (fls. 53 v. do processo 21.257) por aquela reformada, e mantida por seus jurídicos fundamentos a decisão do Dr. 1.º Sub-procurador, a fls. 63 do processo 2.190-53.

Publique-se e comunique-se desde logo a conclusão desta ao Exmo. Procurador Geral do Distrito Federal, para fins de direito.

Em 11 de dezembro de 1953. — *Tancredo Neves*, Ministro da Justiça.