SERVIDOR DE AUTARQUIA — APLICAÇÃO DE NORMAS ESTATUTARIAS

— Se a lei especial, reguladora da situação de servidores das autarquias, fôr omissa, a lacuna deverá ser completada com a aplicação do Estatuto dos Funcionários, no que êle prevê e dispõe, observada a compatibilidade.

MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROCESSO Nº 104.835-51

PARECER

1. O presente processo teve início com o expediente de fôlhas 3 do Presidente do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, que submeteu à apreciação do Diretor Geral do Departamento Nacional de Previdência Social os estudos que aquela autarquia havia feito sôbre a aplicação do Decreto nº 28.798-A, de 26 de outubro de 1950, que regulamentou a Lei nº 1.162, de 22 de junho de 1950. Referiam-se, de início, tais estudos, apenas, aos bancários uma vez que tinham por fim regular a "aposentadoria dos servidores dos órgãos autárquicos que contribuem para o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários" (emenda de fôlhas 5). Posteriormente, foram extendidos às demais instituições de previdência social, passando a constituir "normas para a concessão de aposentadoria e pensões a servidores de autarquias federais" (emenda da fôlhas 70).

2. Após se terem manifestado sôbre o assunto várias instituições de previdência social o Exmo. Senhor Ministro de Estado encaminhou-o a esta Consultoria Jurídica por sugestão do Senhor Procurador do Trabalho às fôlhas 75 a 76 a fim de que fôssemos ouvidos especialmente para o efeito da tomada de posição definitiva aludida nos itens 3 e 4, supra".

3. O itens referidos estão redigidos nos seguintes têrmos: "Visando à regulamentação do disposto no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, na parte que estendeu o seu regime jurídico "aos servidores das autarquias", *no que couber* entendemos que: 1º — para alcançar a todos os servidores de tôdas as autarquias federais, como pre-

tendem as emendas, o ato escapará da competência do Senhor Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social, mesmo do Excelentíssimo Senhor Ministro do Trabalho, reclamando decreto-regulamento expedido pelo Exmo. Senhor Presidente da República; 2º — para alcançar, com a generalidade dos servidores autárquicos também os servidores das Caixas de Aposentadoria e Pensões, o ato deverá tomar posição definitiva sôbre a controvérsia jurídica que tem sido suscitada a propósito do pretendido enquadramento dos aludidos servidores no regime jurídico do Estatuto no tocante à aposentadoria e à pensão".

4. Sôbre assunto semelhante, já se pronunciou o Senhor Consultor Geral da República, em parecer aprovado pelo Exmo. Senhor Presidente da República, (*Pareceres do Consultor Geral da República*, vol. V, fevereiro a agôsto de 1954, págs. 329 a 332) e que, com a devida vênia, passamos a transcrever: "... Apesar de não serem funcionários públicos, em sentido estrito, conforme procurei demonstrar no Parecer 231-T e 299-T (*Revista de Direito Administrativo* vol. 32, pág. 366 e *Pareceres do Consultor Geral da República*, vol. III, setembro de 1952 a março de 1953, volume IV, abril de 1953 a janeiro de 1954, página 207), estão hoje sujeitos, por fôrça de lei, os servidores autárquicos, às normas estatutárias no que couber". E, de acôrdo com a evolução doutrinária e jurisprudencial, a regra do novo Estatuto deverá traduzir-se, pelo intérprete da seguinte forma. O pessoal de cada Autarquia está sujeito, em primeiro lugar, às normas legais que a êles visem diretamente; em seguida, às normas estatutárias, havendo compatibilidade. Quanto aos regulamentos, que são textos de menor hierarquia, devem prevalecer sòmente aquêles que, baixados para pessoal autárquico, sejam complemento direto e necessário de lei anterior com o mesmo destinatário. Mas se a lei especial, visando aos autárquicos, fôr omissa e a lacuna encontrar remédio no Estatuto não pode ela ser completada por via regulamentar, ou com os recursos normais da hermenêutica jurídica. O intérprete há de se inspirar, mais uma vez, na norma estatutária que é hoje, por fôrça do citado artigo 252, II, norma *primária*, de aplicação obrigatória. Em vigor o novo Estatuto o seu texto prevalece sôbre o dos regulamentos baixados anteriormente para o pessoal autárquico; só encontra obstáculo, tal aplicação, em outros textos específicos, da mesma hierarquia. A vigência do art. 252, II, do Estatuto não ficou na dependência da discriminação, com respeito a cada uma das autarquias, das normas estendidas por via de decreto regulamentar. Se assim fôsse, a extensão dependeria do arbítrio do Executivo, o que não condiz com o propósito do Legislativo, reafirmado, aliás em solene rejeição do veto (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 80 pág. 474).

5. E' a orientação que também temos indicado em diversos pareceres no tocante à aplicação do art. 252, nº II, do Estatuto dos Funcionários Públicos. À luz dessa hermenêutica, diluem-se as dúvidas suscitadas pelo Ministério do Trabalho e nos parece incabível a expedição das instruções de que trata o processo.

6. Realmente, visam tais instruções a baixar normas gerais para a concessão de aposentadoria e pensões a todos os servidores de autarquias federais. Êstes, entretanto, nêsse particular, não estão sujeitos a dispositivos legais que, de forma uniforme, se apliquem a todos: temos os servidores das Caixas de Aposentadoria e Pensões que, quanto ao regime de aposentadoria e pensões, se acham regidos por lei especial, a de

número 593, de 24 de dezembro de 1948, em face do disposto na Lei número ... 1.434, de 17 de setembro de 1951.

7. Se a lei especial regu adora da situação dos servidores das autarquias fôr omissa, a lacuna deverá ser completada obrigatòriamente com a aplicação do Estatuto, no que êle prevê e dispõe, e observada sua compatibilidade. Inadmissível é na verdade, diante do texto citado da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, suprir aí a omissão "por via regulamentar", ou mediante instruções.

8. Não seria, assim, possível em face da hierarquia das normas que regem a matéria, nem conveniente pela sua natureza, enquanto perdurar a pluralidade de instituições de previdência reunir em um todo de caráter regulamentar, disposições legais que venham a se aplicar indistintamente, no que diz respeito à aposentadoria e pensões, a tôda a classe de servidores autárquicos. Há de se verificar cada caso particular, buscando-se, quando omissa sôbre o assunto a lei especial, a norma estatutária, que se aplica apenas "no que couber", aos servidores das autarquias.

E' o nosso parecer. — Em 18 de agôsto de 1955. — *Lineu de Albuquerque Melo*, Consultor Jurídico. Despacho. Aprovo o parecer do Dr. Consultor Jurídico. Ao Departamento Nacional da Previdência Social, para transmitir. — Em 8 de setembro de 1955. — *Napoleão de Alencastro Guimarães.*