

COMISSÃO DO IMPÔSTO SINDICAL — TESOUREIROS — LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

— *O pessoal da Secretaria da Comissão do Impôsto Sindical está sujeito à legislação trabalhista.*

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PROCESSO N.º 8.636-59

Tarcílio de Queirós Barros e outros ocupantes de funções de tesoureiro, referência 30, do Quadro de Pessoal da Secretaria da Comissão do Impôsto Sindical, requerem lhes sejam atribuídos os

vencimentos do símbolo CC-3, a partir da data da Lei n.º 3.205, de 15-7-1957.

2. Justificando sua pretensão, alegam os requerentes, em primeiro lugar, que possuem a qualidade de servidores

públicos, amparando-se, para isto, em alguns dispositivos do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 40.401, de 1956, e destinado à Comissão do Imposto Sindical (C. I. S.) e à Comissão Técnica de Orientação Sindical (C. T. O. S.). Em segundo lugar, dizem que em decorrência desta situação jurídica assiste-lhes o disposto na Lei n.º 2.284, de 1954, que equipara extranumerários aos funcionários efetivos para todos os efeitos, e por via de consequência, a reclassificação determinada pela mencionada Lei n.º 3.205.

3. Sobre o assunto, o Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio emitiu o parecer de fls. 42-45, concordando com as alegações dos interessados. Ressaltou, porém, no tocante à segunda hipótese, a existência de recente pronunciamento da Consultoria-Geral da República (Parecer n.º 307-Z, *D.O.*, de 4-6-1958), no sentido de que a classificação das Tesourarias pelo critério geográfico só se aplica ao Ministério da Fazenda, devendo-se observar, quanto às demais, o da movimentação de valores.

4. Ressaltou, ainda, o mesmo Consultor Jurídico, a divergência entre decisões do Supremo Tribunal Federal e o referido pronunciamento da Consultoria-Geral da República, terminando por sugerir novo parecer desta.

5. Isto pôsto, no tocante à primeira alegação dos interessados, convém ressaltar, inicialmente, que as C.I.S. e C.T.O.S. foram consideradas como órgãos da administração centralizada, pertencentes ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, conforme parecer emitido pelo atual Consultor Jurídico deste Departamento, através do processo n.º 3.954-56 (*D.O.* de 1-7-57).

6. Antes, já o Consultor-Geral da República (Parecer 65-Z, *D.O.* de 12-6-56) havia concluído que essas Comissões são órgãos públicos, reformando, neste particular, o ponto de vista que sustentara no Parecer 1-Z, de 15-2-56 (*D.O.* de 29 subsequente).

7. Surge, entretanto, a questão do pessoal que ali serve, em face das li-

mitações estabelecidas pelo referido Decreto n.º 40.401, de 1956, o qual se inspirou justamente no mencionado Parecer 65-Z, do Consultor-Geral da República.

8. Dispõe o referido Decreto:

“Art. 7.º O pessoal da C.I.S. e da C.T.O.S. será admitido por concurso, ficando sujeito, dadas as finalidades e a natureza de suas atividades, às normas do Serviço Público Federal.

§ 1.º Nenhuma remuneração do pessoal de qualquer dos órgãos que integram a C.I.S. ou a C.T.O.S., poderá ser superior à série mais elevada da função de extranumerário do Serviço Público Federal, sendo expressamente vedadas as acumulações na forma da legislação vigente.

§ 2.º Considera-se cargo público para efeito de acumulação, o cargo ou função exercida na Comissão do Imposto Sindical e na Comissão Técnica de Orientação Sindical”.

9. Argumenta-se, com efeito, que:

“Óbviamente não poderia uma Lei ou decreto considerar cargo público, cargo ou função exercida na C.I.S. ou na C.T.O.S., apenas, para efeito de acumulação. Juridicamente, se o é para uma coisa, é também para todo e qualquer efeito legal”.

10. Isto foi afirmado pelo Diretor da Comissão do Imposto Sindical, em processo que transitou neste Departamento sob o n.º 794-57 (*D.O.* de 7 de maio de 1957), havendo esta Divisão rebatido esta e outras alegações, mostrando que dispositivos semelhantes constam dos decretos que dispõem sobre os quadros de *pessoal trabalhista* da Empresa “A Noite”, “O Estado”, “Rádio Nacional”, etc., sem que se pudesse vislumbrar aí qualquer transformação de natureza jurídica daqueles empregados. É uma restrição imposta pelo Executivo, no uso do poder discricionário, e contra a qual nada se pode argüir, desde que não vá de encontro à lei, nem prejudique direito adquirido.

11. Daí não decorre, entretanto, nenhuma transformação do regime jurídico a que pertença aquele pessoal, até

porque a matéria escapa ao poder regulamentar. Seria inconstitucional, e, portanto, de nenhum efeito, o decreto que pretendesse tal resultado.

12. O Decreto n.º 40.401, de 1956, originou-se, como se disse, do Parecer 65-Z, com o objetivo de estabelecer melhor controle sobre a aplicação do Fundo Social Sindical, que já tem 44%, ou sejam, à época do parecer desta Divisão, Cr\$ 53.000.000,00 consumidos somente com o pessoal daquelas Comissões. De acordo com os cálculos então efetuados se equiparados aqueles servidores aos funcionários, os gastos subiriam a cerca de 71 milhões, ou 58,9% da receita.

13. Ora, não é possível que se invertam os objetivos de tal Decreto, para, justamente com base nêle, aumentar os gastos daquelas Comissões. Basta ver que os interessados pretendem, por uma seqüência de raciocínios, usufruir as vantagens da Lei n.º 3.205, de 1957, com o que atingiriam, no mínimo, o padrão CC-5, partindo da referência 30. Neste ponto, vão de encontro ao próprio Decreto em que se julgam amparados, pois o § 3.º do art. 7.º, como se vê da transcrição feita no item 9, estabelece que os mesmos não podem perceber mais do que os extranumerários-mensalistas.

14. Em síntese, esta Divisão não encontra amparo à pretensão em causa, parecendo-lhe que tais servidores têm sua situação jurídica regulada pela legislação trabalhista, em face das seguintes razões:

a) são remunerados por conta de recursos de natureza privada, como é o Fundo Social Sindical;

b) são admitidos com fundamento em disposições das leis trabalhistas, pois daí provêm a competência das Comissões para admiti-los, não sendo de impressionar, no caso, a interferência do Ministro do Trabalho;

c) sua admissão e a criação dos respectivos empregos não seguem os critérios legais estabelecidos para os servidores públicos, mas os ditames da legislação do trabalho.

15. O Decreto n.º 40.401, que apenas regulamentou dispositivos da Con-

solidação das Leis do Trabalho, não modifica esta conclusão.

16. Segundo as conclusões acima, estaria prejudicada a segunda questão, ou seja, a interpretação da Lei n.º 3.205, de 1957. Entretanto, como o assunto deverá ser estudado ainda por outros órgãos, passa esta Divisão a examinar, também, esta parte do requerimento.

17. Dispõe a referida Lei n.º 3.205, de 15-7-1957:

“Art. 1.º O artigo 1.º da Lei número 403, de 24 de setembro de 1948, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 1.º *As Tesourarias das repartições subordinadas ao Ministério da Fazenda são classificadas em 5 (cinco) categorias, de acordo com a arrecadação, os pagamentos ou a movimentação de valores a seu cargo da forma seguinte:*

1.ª categoria — Tesourarias de movimento superior a Cr\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de cruzeiros), compreendendo as do Distrito Federal e Estado de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul: *tesoureiro, cargo em comissão, símbolo CC-3; tesoureiro auxiliar, cargo isolado, símbolo CC-5.*

.....
5.ª categoria — Tesourarias de movimento inferior a Cr\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de cruzeiros), compreendendo as dos Estados de Sergipe e Mato Grosso; *tesoureiro, cargo em comissão, símbolo CC-7; tesoureiro auxiliar, cargo isolado, padrão M”.*

Art. 2.º *O Poder Executivo reverá quinçenalmente a classificação das Tesourarias nas categorias previstas nesta lei, de acordo com o aumento da movimentação dos valores”* (grifou-se).

18. Informa, a fls. 12, a Contadoria-Geral da Comissão do Imposto Sindical que a Tesouraria daquele órgão:

“Efetuou, no período de 1.º de janeiro até 30 de novembro de 1957, recebimentos no valor total de Cr\$ 102.099.637,30, e pagamentos no montante de Cr\$... 100.318.001,70”.

19. Por aí se vê que, de acordo com a movimentação de valores, a aludida Tesouraria se situa entre aquelas que,

pelos critérios da Lei n.º 3.205, de 1957, se classificam na 5.ª categoria, com um tesoureiro, cargo em comissão, símbolo CC-7, e tesoueiros auxiliares, cargos Gerais, padrão M.

20. Entendem, todavia, os postulantes — e, com êles, o Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, — que basta estar localizada no Distrito Federal para qualquer Tesouraria, ainda que não subordinada ao Ministério da Fazenda, ser de 1.ª categoria.

21. Advogam, dessarte, para a classificação das Tesourarias, não o critério da movimentação de valores, a que a Lei n.º 3.205, de 1957, faz repetidas referências, mas o da localização geográfica.

22. Note-se que os peticionários fazem, ainda, a seguinte alegação.

“III — acresce que os suplicantes, por contarem mais de cinco anos de serviço, são amparados pela Lei n.º 2.284, de 9-8-1954, isto é, acham-se, *ex vi legis*, equiparados aos funcionários efetivos, para todos os efeitos”.

23. Julgam, pois, que por força da Lei n.º 2.284, de 1954, devem ser equiparados aos funcionários efetivos, também para efeito de vencimentos, decorrência da expressão: “para todos os efeitos”.

24. Sobre esta última hipótese, assim se pronunciou, *in D. O.*, de 28 de julho de 1955, pág. 14.503, através do Parecer n.º 100-X, o então Consultor-Geral da República:

“O que se pretende aqui, em última análise, é equiparação e assemelhação de vencimentos, com a aplicação extensiva de uma lei que assegurou aos extranumerários garantias de estabilidade e outros direitos inerentes aos funcionários públicos.

O que é relativo às vantagens econômicas constitui, entretanto, direito singular, obedece a pressupostos outros que não os que se referem à estabilidade e outras vantagens sociais; é matéria da alçada do Congresso, no exercício de competência específica e, por-

tanto, só especificamente pode ser regulada.

Não se equiparam direitos e vantagens econômicas ou patrimoniais, por mera consequência, mas devem decorrer de preceitos expressos e numericamente determinados, por ato do Congresso, no exercício de sua função constitucional.

A equiparação de carreiras e séries funcionais constitui, além do mais, processo extravagante porque nem obedece a uma técnica ou a um fundamento de ordem jurídica.

Em conclusão:

1. Não existe nenhuma justificativa legal, nem jurídica, para a assemelhação de vencimentos, sua alteração, aumento ou redução, sem lei especial.

2. Não encontro também fundamento legal nem jurídico para tornar efetiva essas equiparações e assemelhações, por meio de apostilas, porque elas somente se podem tornar efetivas por ato Legislativo ou, pelo menos, Executivo.

3. A Lei n.º 2.284 não autorizou modificações nas séries funcionais, nem a equiparação de vencimentos. Somente preceito legal expresso permitirá alterações nesse particular”.

25. Quanto à possibilidade de aplicação da Lei n.º 3.205, de 1957, a extranumerários, trata-se de questão examinada por este Departamento nos seguintes termos:

“3. A Lei n.º 3.205, de 1957, apenas altera o art. 1.º da Lei n.º 403, de 1948, isto é, simplesmente reclassifica as Tesourarias das repartições do Ministério da Fazenda. Só repercute, portanto, sobre o citado art. 12 e sobre o art. 2.º da Lei n.º 403. Não revigora o art. 3.º dessa lei, como bem diz, a fls. 3, a Divisão do Pessoal do Ministério consulti-

4. Não há, pois, nenhum fundamento legal para que se transformem em cargos de tesoureiro ou tesoureiro auxiliar funções homônimas de extranumerários, criadas e preenchidas posteriormente à Lei n.º 403, de 1948. O art. 3.º desta lei não o autoriza, pois só se apli-

ca às situações constituídas anteriormente à respectiva vigência. Tampouco o justifica a Lei n.º 3.205, de 1957, pois ela não faz a menor referência à transformação de funções em cargos” (Parecer no processo n.º 3.588-58. D. O. de 25 de julho de 1958, pág. 16.652).

25. Finalmente, a questão exposta nos itens 20 e 21 dêste Parecer. Sobre ela, foi publicado no D. O. de 26 de novembro de 1957, págs. 26.537-8, parecer dêste Departamento, em que se lê:

“3. De fato, a Lei n.º 403, de 1948, estabeleceu:

“Art. 1.º As Tesourarias das repartições subordinadas ao Ministério da Fazenda são classificadas em cinco (5) categorias, de acôrdo com a arrecadação, os pagamentos ou a movimentação, de valores a seu cargo, da forma seguinte:

1.ª Categoria — *Tesouraria de movimento superior a dois (2) bilhões de cruzeiros*, compreendendo as do Distrito Federal e Estado de São Paulo:

2.ª Categoria — *Tesouraria de movimento superior a duzentos (200) milhões até dois (2) bilhões de cruzeiros*, compreendendo a dos Estados do Rio Grande do Sul, Pernambuco, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Art. 2.º Sobre as mesmas bases estabelecidas no artigo anterior, são classificadas as Tesourarias dos demais Ministérios ou serviços autônomos.

Art. 3.º Os tesoureiros e os tesoureiros-auxiliares que sirvam nas diversas repartições federais, como extranumerários mensalistas passam a ser tesoureiros-auxiliares, com o mesmo padrão do tesoureiro-auxiliar de responsabilidade igual à sua, pelo movimento da respectiva Tesouraria, nos termos do art. 1.º.

Art. 12. *Para efeito da classificação de que trata o artigo 1.º, compreende-se na arrecadação todos os movimentos de valores das Tesourarias e Pagadorias”* (grifou-se).

4. Quando o art. 2.º diz que as Tesourarias dos demais Ministérios e serviços autônomos serão classificadas sobre as mesmas bases, estabelecidas no artigo anterior, determina que as autoridades administrativas façam com essas tesourarias o que o legislador fez com as do Ministério da Fazenda, isto é, que as classifique “de acôrdo com a arrecadação, os pagamentos ou a movimentação de valores a seu cargo”.

5. É que o critério adotado para a classificação dos cargos de tesoureiros e tesoureiros-auxiliares foi o da retribuição igual para igual nível de responsabilidades. De fato, o art. 3.º da aludida lei transforma funções de extranumerários-mensalistas em cargos de tesoureiros-auxiliares e atribui a êstes “o mesmo padrão do tesoureiro-auxiliar de responsabilidade igual à sua, pelo movimento da respectiva Tesouraria, nos termos do art. 1.º”.

6. Note-se a interpretação do art. 1.º feita no art. 3.º, *in fine*, da própria Lei n.º 403. Note-se, ademais, a mesma interpretação reiterada no art. 12.

10. Com relação à consulta em causa, cabe, desde logo, acentuar que o art. 2.º da Lei n.º 3.205, de 1957, preceitua:

“Art. 2.º O Poder Executivo reverá, qüinqüenalmente, a classificação das Tesourarias nas categorias previstas nesta Lei, de acôrdo com o aumento da movimentação dos valores”.

11. Se o critério de classificação das Tesourarias fôsse geográfico, impossível seria reclassificá-las, qüinqüenalmente, de acôrdo com o aumento da movimentação dos valores.

14. Evidenciado, inclusive através de interpretação autêntica, que a classificação de Tesourarias, feita pela Lei n.º 403, de 1948, e modificada pela Lei n.º 3.205, de 1957, obedece, não ao critério, por sinal inadmissível, da localização geográfica de valores, parece a esta

D.P. que se deverá aplicar a Lei número 3.205, de 1957, às Tesourarias não subordinadas ao Ministério da Fazenda, exclusivamente à base da arrecadação, pagamentos ou movimentação de valores de cada uma.

15. A simples localização, por exemplo, no Distrito Federal, não basta para caracterizar a Tesouraria não subordinada ao Ministério da Fazenda como de 1.^a categoria. É indispensável, para tanto, que o respectivo movimento seja superior a seis bilhões de cruzeiros art. 1.^o da Lei n.^o 403, de 1943, na redação dada pela Lei n.^o 3.205, de 1957".

27. Pelas razões expostas, esta Divisão é de parecer que os peticionários não têm direito ao que requerem.

28. Contudo, à vista da natureza da matéria, notadamente quanto ao aspecto focalizado nos itens 7 a 15 deste parecer, seria oportuno ouvir-se o Consultor Jurídico deste Departamento.

Em 11 de maio de 1959. — *Valdir dos Santos*, Diretor.

Ao Dr. Consultor Jurídico. — Em 13-5-59. — *João Guilherme de Aragão*, Diretor-Geral.

*

PARECER

I

Pede-se o meu pronunciamento sobre a natureza jurídica da relação de emprego do pessoal da Secretaria da Comissão do Imposto Sindical (C.I.S.).

2. Discute-se a matéria em consequência de requerimento de ocupantes de funções de tesoureiro daquela entidade, que pretendem salários correspondentes ao símbolo CC-3, a partir da vigência da Lei n.^o 3.205, de 15 de julho de 1957.

3. O fundamento do pedido seria o disposto no art. 1.^o da Lei n.^o 2.284, de 9 de agosto de 1954, que, equiparando os extranumerários ali mencionados aos

funcionários efetivos para todos os efeitos, teria como corolário a aplicação da referida Lei n.^o 3.205, de 1957.

4. A D. P. deste Departamento, opinando sobre a espécie, nega, preliminarmente, a caracterização de extranumerário dos requerentes, acrescentando, ademais, que, mesmo se o contrário se viesse a entender, não teria incidência sobre essa categoria funcional a Lei número 3.205, de 1957.

II

5. No que concerne à natureza jurídica da Comissão do Imposto Sindical, tive oportunidade de me pronunciar (parecer emitido no processo n.^o 3.954, de 1956, publicado no *Diário Oficial* de 17 de janeiro de 1957, págs. 1.202 e 1.203), entendendo tratar-se de órgão da administração direta.

6. Dessa conclusão não decorre necessariamente, todavia, que os empregados de sua Secretaria sejam servidores públicos no conceito estatutário. Por isso, embora se não divirja quanto à caracterização do órgão, dúvidas se podem alimentar no que concerne ao pessoal de que se compõe a respectiva Secretaria.

7. As dificuldades com que se depara o intérprete na fixação da natureza jurídica da C.I.S., que, se lhe não impedem uma conclusão definitiva a respeito, obrigam-no a verdadeira ginástica intelectual, em tormentosa análise de hermenêutica, também se fazem presentes quando, alcançada a conclusão, se lhe indaga sobre a relação jurídica do pessoal que integra o órgão.

8. Responsáveis, em certo sentido, por essa perplexidade são as criações empíricas de época legislativa excessivamente proliferante, na ocasião em que era manifesta a incipiência do nosso Direito Administrativo.

9. Nem sempre se adverte o legislador de que o Direito é uma ciência e que a unidade do sistema é regra precípua da clareza e da exatidão dos prin-

cípios jurídicos. Daí os desencontros e as construções defeituosas que tumultuam e dificultam a inteligência dos textos legais.

10. A C.I.S., como a sua congênera, a C.T.O.S. (Comissão Técnica de Orientação Sindical), ambas frutos de tais equívocos, ingressaram no mundo jurídico com características teratológicas, desafiando a argúcia e a análise percutiente dos a que incumbe, por dever de ofício, fixar-lhes a natureza. Assim, se se consegue, no momento atual, quase unanimidade quanto à conceituação de órgão público, o mesmo não ocorre no que diz respeito à sua posição perante as administrações direta e indireta. Sob tal aspecto, já examinei detidamente o assunto em outra oportunidade, concluindo pelo enquadramento daquelas Comissões entre os órgãos da administração direta (Cf. parecer citado no item 5), embora esteja certo de que, talvez, não tenha logrado eu vencer os que defendem a natureza autárquica dessas entidades.

11. De qualquer modo, porém, a divergência nesse setor não afeta o exame do pedido objeto do processo.

III

12. Não obstante órgão da administração direta, a C.I.S., pelas características que lhe nortearam a criação e desenvolvimento, não possui, em seu quadro de pessoal, quer funcionários públicos, quer extranumerários. Introduzida no sistema da legislação trabalhista, seu pessoal se rege pela Consolidação das Leis do Trabalho, ainda que esteja sujeito a restrições que, de modo geral, não são peculiares aos empregados sob tal regime. Destarte, aplicam-se-lhe as normas proibitivas de acumulação e as limitativas de salário, além de disposições relativas ao recrutamento (art. 7.º do Decreto n.º 40.401, de 21 de novembro de 1956). Estas limitações, entretanto, por si sós, não são suficientes para enquadrar o pessoal en-

tre as categorias funcionais de servidor público. Também a elas estão adstritos, *verbi gratia*, os empregados de sociedades de economia mista, aos quais não seria lícito reivindicar tal enquadramento.

13. Os preceitos inscritos no art. 7.º do Decreto n.º 40.401, de 1956, em que se arrimaram os requerentes como ponto de partida de sua pretensão, evidenciam exatamente que não se trata de extranumerários. Veja-se a redação do § 1.º desse artigo:

“Nenhuma remuneração do pessoal de qualquer dos órgãos que integram a C.I.S. ou a C.T.O.S. poderá ser superior à série mais elevada de função de extranumerário do Serviço Público Federal, sendo expressamente vedadas as acumulações na forma da legislação vigente” (grifei).

14. Ora, se a remuneração daquele pessoal não pode ser superior à série mais elevada de função de extranumerário, é porque não integram êles essa categoria funcional. Do contrário, como é evidente, não haveria como estabelecer a limitação. Seria o mesmo que dizer: o extranumerário não pode perceber remuneração superior à do extranumerário...

15. Afigura-se-me, pois, irretorquível que o pessoal da Secretaria de ambas as Comissões está sujeito à legislação trabalhista, não obstante lhe sejam aplicáveis algumas restrições comuns às categorias de servidor público, dado que integram, em situação especial, quadros de órgãos da administração direta, sobre os quais o poder público exerce o seu *ius imperium*.

16. Não vejo, em consequência, como acolher o pedido constante deste processo.

É o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 13 de agosto de 1959
— *Clenício da Silva Duarte*, Consultor Jurídico.

Aprovado. Em 21 de agosto de 1959.
— *João Guilherme de Aragão*, Diretor-Geral.