FUNCIONÁRIO PÚBLICO — LEI N.º 200, DE 1947 — APOSTILA — Aplicação da Lei n.º 200, de 1947.

MINISTÉRIO DA FAZENDA

PROCESSO N.º 225.751-59

Álvaro D'Assis Osório Mendes e outros. — De acôrdo com as conclusões do parecer da Procuradoria da Fazenda Nacional no Distrito Federal, dou provimento ao recurso.

Ao Serviço do Pessoal, para os devidos fins.

O parecer a que se refere o despacho supra é do seguinte teor:

*

PARECER

I

Álvaro D'Assis Osório Mendes e outros, Oficiais Administrativos do Quadro Suplementar do Ministério da Fazenda, lotados na Alfândega do Rio de Janeiro, todos aprovados em concurso de 1.ª entrância, apelam, em grau de recurso, para o Diretor-Geral da Fazenda contra a interpretação adotada pelo Serviço do Pessoal, relativamente ao despacho do Sr. Presidente da República exarado na Exposição de Motivos n.º 302, de 2 de março de 1959, do Departamento Administrativo do Serviço Público (Processo n.º S. C. ..... 223.212-58 do Ministério da Fazenda), bem como contra os têrmos em que foi redigida a apostila nos seus títulos funcionais, com base na mencionada decisão presidencial.

2. Na apostila dos títulos determinou o ilustre Diretor do Serviço do Pessoal que os efeitos do despacho presidencial sòmente seriam considerados a partir da data de sua publicação no *Diário Oficial* (23 de março do ano em curso), e que os postulantes continuariam a descontar, a título de indenização, as quantias recebidas na vigência do mandado de segurança que obtiveram na Primeira Vara da Fazenda Pública, o qual fôra confirmado pelo egrégrio Tribunal Federal de Recursos e posteriormente denegado pelo Supremo Tribunal Federal.

3. Entendeu, ainda, o órgão de pessoal, de conservar os postulantes nos cargos de que são *realmente* titulares efetivos, conferindo-lhes, a partir do despacho, as vantagens da Lei n.º 200, de 30 de dezembro de 1947. Trata-se, como se vê, de uma espécie de enquadramento a título precário, dependente de posterior revisão, ou, pelo menos, do reexame da situação de cada um no tocante à movimentação da carreira a que pertencem. Êsse entendimento, ao que parece, deve ter resultado da má redação dos itens finais da Exposição de Motivos do D.A.S.P., quando menciona e sugere a revisão de promoções e admite que os requerentes não sofreriam prejuízos, por isso que as suas condições funcionais seriam integralmente respeitadas "afastados os momentâneos efeitos da execução provisória da decisão judicial que os beneficiou".

4. Do exame do Processo de n.º S.C. 223.212-58, anexado, por sugestão nossa, ao de n.º S.C. 72.339-59, êste do interêsse de Gilberto de Melo Alecrim, depreende-se que o enquadramento dos postulantes, pela via administrativa, no campo de incidência da Lei n.º 200, resultou de sugestão do Serviço do Pessoal, com a qual manifestamos nossa inteira adesão, convencidos, como ainda estamos, da legitimidade e juridicidade dos argumentos que serviram de fundamento à proposta daquele órgão e que podem ser resumidos nos itens seguintes: *a*) apesar de revogada a medida judicial que lhes assegurava o direito aos benefícios da Lei n.º 200, de 1947, a situação dos postulantes *é absolutamente idêntica* à de elevado número de servidores do Ministério da Fazenda beneficiados por extensões ou interpretações administrativas do diploma citado; *b*) tais interpretações, apesar de suspensas, em virtude de revisão a que se procedeu, por determinação superior, em todos os casos de aplicação da Lei n.º 200, não tinham sido revogadas; e *c*) havia parecer da Consultoria-Geral da República que autorizava a extensão dos benefícios da lei, por via administrativa, aos interessados no processo original, de n.º S. C. 223-212-58.

5. Com a aquiescência unânime dos órgãos ministeriais quanto à possibilidade de enquadramento dos requerentes nos benefícios da Lei n.º 200, foi o assunto submetido à alta consideração do Senhor Presidente da República, que, depois de ouvir o Departamento Administrativo do Serviço Público, exarou, no processo, o despacho que se segue:

"Aprovo. Ao Ministério da Fazenda, para as apostilas que forem requeridas pelos funcionários nomeados sob concurso de 1.ª entrância, anteriormente à Lei n.º 284, de 24 de outubro de 1936".

6. É evidente que o despacho acima transcrito implica em autorização às autoridades do Ministério da Fazenda para promoverem o apostilamento dos títulos dos Oficiais Administrativos que foram nomeados sob concurso de 1.ª entrância, antes da Lei n.º 284, de 1936, para empregos de fazenda, como beneficários da Lei n.º 200, de 1947. Aprovou o Presidente da República a sugestão das autoridades fazendárias no sentido de serem os requerentes do Processo n.º 223.212-58 incluídos no Quadro Suplementar (onde, de resto, já se encontravam), com direito aos vencimentos da classe "O" acrescidos da diferença de que trata o parágrafo único do art. 4.º da Lei n.º 488, nos precisos têrmos da Lei n.º 200, de 1947. O

despacho encerra, à evidência, duas condições únicas para o pleiteado enquadramento: a nomeação para emprêgo na Fazenda mediante concurso de 1.ª entrância e que essa nomeação tenha ocorrido antes da lei do reajustamento.

7. Dentro dessas coordenadas é que podem ser examinadas as situações de funcionários pertencentes aos quadros do Ministério da Fazenda, titulares de cargos das carreiras de contador ou oficial administrativo.

II

8. No pedido de reconsideração que, antes do recurso, formularam os interessados perante o Diretor do Pessoal, pleiteavam êles: *a*) classificação na letra "O" com as vantagens do parágrafo único do art. 4.º da Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948; e *b*) suspensão do desconto que vêm sofrendo nos seus vencimentos em virtude de haver sido cassada a segurança em cujo gôzo se encontravam.

9. Depois de longo histórico sôbre o assunto, o Serviço do Pessoal concluiu contràriamente à pretensão dos requerentes, reafirmando a sua posição consubstanciada nas normas que vêm observando para cumprimento do despacho presidencial (transcritas às fls. 19) e concluindo, quanto ao pedido:

"A classificação dos requerentes na letra "O", com as vantagens do parágrafo único do art. 4.º da Lei n.º 488, de 1948, é de todo impossível pois implicaria na criação de cargos o que é da competência do Poder Legislativo, *ex vi* do n.º IV do artigo 65 da Constituição.

A apostila não é meio hábil de criação de direitos, mas simples ato declaratório de uma situação legal pré-existente.

Quanto aos descontos que vêm sofrendo os requerentes resultam de cassação de mandado de segurança, escapando à alçada dêste S. P. a dispensa do recolhimento das importâncias indevidamente recebidas, em virtude da cassação de segurança.

Indefiro, por êstes fundamentos, o pedido de fls. para manter os despachos anteriores nos processos individuais de interêsse dos requerentes".

10. É dessa decisão que os interessados recorrem para a Direção-Geral da Fazenda, alegando, em resumo, o seguinte:

a) que o objeto de sua pretensão é idêntico ao da decisão proferida no processo n.º 72.339-59 e publicada no *Diário Oficial* de 28 de setembro último (pág. 20.742-3);

b) que o Serviço do Pessoal labora em engano quando admite não poder colocar os recorrentes na classe "O" por falta de vagas e que não possui competência para autorizar os descontos decorrentes da denegação da segurança;

c) que o despacho presidencial não aprovou a proposta do D. A. S. P. Que o alvitre daquele Departamento relacionado com a atualização de promoções no Quadro Suplementar resultou da alegação constante do processo n.º 223.212-58 de que estariam os recorrentes na letra "O" se não tivessem sido paralisadas as promoções nesse quadro;

d) que, precisamente por isso, existem vagas nessa classe, decorrentes de aposentadorias e falecimentos, em número superior ao de interessados nas promoções;

e) que o novo critério do Serviço do Pessoal relativamente à decisão presidencial de que se trata, constitui uma inovação. Nas demais decisões administrativas, todos os servidores do Quadro Permanente e mesmo do Quadro Suplementar, por elas abrangidos e beneficiados pela Lei n.º 200-47, tiveram os seus títulos apostilados na letra "O";

f) que milita, ainda, a favor dos recorrentes, a circunstância da existência de vagas no seu quadro, o Suplementar, oriundas de falecimentos e aposentadorias, e que sòmente pelos próprios poderão ser preenchidas.

11. Concluem os recorrentes por pleitear o seguinte: a) seja autorizada a

apostila *ex officio* dos seus títulos na letra "O", com as vantagens do parágrafo único do art. 4.º da Lei n.º 488, de 1948, "de que já estão usufruindo, independentemente, pois, de requerimento, mas por simples remessa de títulos, feita pela Alfândega do Rio ao Serviço do Pessoal"; b) sejam imediatamente suspensos os descontos que vêm sofrendo a título de indenização; e c) que lhes seja reconhecido o direito de receberem, no corrente ano, as quantias descontadas a partir de janeiro de 1959.

III

12. O Serviço do Pessoal, ao instruir o recurso, salientou, às fls. 31, que os requerentes foram beneficiados pelo despacho presidencial exarado no processo n.º 223.212-58. E que, assim, tendo em vista os têrmos do parecer desta Procuradoria no processo n.º ..... 72.339-59, aprovado pela Direção-Geral da Fazenda, opina por que seja recebido o recurso apenas quanto ao seguinte: *a*) "suspensão dos descontos que vêm os requerentes sofrendo em virtude de cassação de segurança que lhes assegurou vencimentos na classe "O" e *b*) "reconhecimento do direito aos recorrentes para receberem no corrente ano de 1959, as quantias descontadas a partir de 23-3-1959, data em que foi publicado o despacho presidencial".

13. Deixou, assim, o órgão de pessoal de concordar, apenas, com o pedido de apostilamento *ex officio* e em caráter definitivo na classe "O", dos títulos funcionais dos recorrentes, para guardar coerência, sem dúvida, com as normas adotadas para cumprimento do despacho exarado na Exposição de Motivos do D.A.S.P. (transcritas às fls. 19). Segundo tais normas continuam os recorrentes *nos cargos de que são realmente titulares*, fazendo jus às vantagens da Lei n.º 200 a partir da data da publicação do despacho, prosseguindo o Serviço do Pessoal "com a revisão das promoções referentes à carreira de Oficial Administrativo do Quadro Suplementar".

14. Sob êsse aspecto o problema já foi por nós solucionado em parecer no processo n.º 72.339-59, cujas conclusões foram adotadas, assim como sua fundamentação, pela própria Direção-Geral da Fazenda. Permitimo-nos transcrever, para maior clareza do assunto, a passagem seguinte do mencionado parecer:

"É a seguinte a norma visada pelo presente recurso:

b) "... os funcionários beneficiados pelo despacho presidencial continuarão nos cargos de que são realmente titulares, fazendo jus às vantagens da Lei n.º 200, de 1947, *a partir da data da publicação do despacho*".

Em virtude da adoção dêsse critério, estão o requerente e os seus colegas a que se refere o processo anterior obrigados a restituir aos cofres públicos o que perceberam por efeito da decisão judicial que os beneficiou e que foi, recentemente, tornada insubsistente.

O Serviço do Pessoal distingue as duas situações: *a*) o cumprimento de uma decisão judicial, com todos os seus efeitos; e *b*) o cumprimento de um despacho presidencial, a partir da data de sua publicação.

O que é preciso ver, no entanto, é a identidade de objeto dessas duas decisões, sendo que, sem ferir o princípio da harmonia dos podêres, são inteiramente opostas as suas conclusões. Enquanto o Poder Judiciário, no caso dos interessados, julgou inaplicável a Lei n.º 200, o Poder Executivo, em virtude de interpretação administrativa ainda em vigor, achou que os mesmos deveriam beneficiar-se da Lei até que se ultime a revisão que a própria Administração promove relativamente ao critério de sua aplicação no âmbito ministerial; por outro lado, funcionários em perfeita igualdade funcional e jurídica com o requerente e seus colegas estão em pleno gôzo dos favores da lei, sem embargo da decisão judicial que atingiu o requerente, ainda é preciso

considerar que não tem sido uniforme a orientação judicial sôbre a matéria, havendo decisões num e noutro sentido, conforme se verifica do exame do processo.

Ademais, a proposta inicial do Serviço do Pessoal foi formulada em têrmos amplos; visando a permitir o reexame de situações individuais em face dos critérios, ainda vigentes, adotados, no âmbito administrativo para aplicação da Lei n.º 200. Se a Administração admite a inclusão de funcionários, nos limites de diploma legal concessivo de vantagens especiais, não pode deixar de considerar devidas essas vantagens a partir da data da lei, sob pena de estar pretendendo dilatar ou ampliar o conteúdo da norma, o que lhe seria constitucionalmente vedado. Na hipótese, a data em que essas vantagens são devidas não é a do despacho, que apenas as reconheceu e proclamou, mas aquela em que foram as mesmas deferidas a funcionários da mesma categoria e idêntica situação funcional, sob pena de tornar-se ilegítimo o argumento essencial em que se alicerçou a decisão superior.

O despacho do Exmo. Sr. Presidente da República não criou direito novo para os postulantes. Apenas revelou, reconheceu, de acôrdo com os critérios administrativos, o direito dêsses funcionários aos benefícios de uma lei. Por conseguinte o direito não pode vigorar, apenas, da data do despacho, mas da data da lei que lhe serve de arrimo, até que a Administração ultime a revisão que se impôs relativamente à aplicação dêsse diploma cuja redação imprecisa tem dado margem a tanta discussão e, provàvelmente, a muitas injustiças".

15. Aduziríamos, agora, a essas considerações, a circunstância de já pertencerem os recorrentes ao Quadro Suplementar e o seu direito legítimo de ascenderem à classe "O" da carreira a que pertencem, considerada extinta, mas extinção que se processa dos níveis inferiores para os superiores de suas diferentes classes, a fim de que sejam respeitados os direitos dos seus integrantes de atingirem à classe final. Não tivessem sido suspensas as promoções normais nessa carreira, por certo já estariam os recorrentes no último escalão. Mas êsse argumento não constitui condição essencial para o seu imediato e definitivo enquadramento na classe "O", com base na Lei n.º 200. Êsse enquadramento resulta da própria lei. Uma vez observadas as condições exigidas para a outorga do benefício, o funcionário é declarado pertencer a essa classe, mediante o simples apostilamento do seu título funcional, em cumprimento de decisão administrativa ou judicial, uma e outra válidas, do ponto-de-vista jurídico, até que decisão contrária, de nível superior, venha tornar nulos ou insubsistentes os seus efeitos. A inclusão dos funcionários na classe "O", como decorrência da Lei n.º 200, independe da existência de vagas, por isso que, reconhecido o direito a essa inclusão, a vaga estaria implícita no comando legal, como de resto já doutrinou, em admirável voto, o eminente Ministro Orosimbo Nonato, que esclareceu não importar em criação de cargos o mero reconhecimento — (judicial ou administrativo) — do direito do funcionário de perceber determinados vencimentos, como decorrência de lei em pleno vigor.

16. De acôrdo com os cânones administrativos e com os princípios que orientam a política de pessoal no serviço público, não é fácil aceitar a tese de que o funcionário beneficiado pela Lei n.º 200 deve permanecer no cargo que vinha exercendo antes de reconhecido êsse direito, sem embargo de auferir as vantagens e vencimentos de cargo de nível maior. De duas uma: ou é legítimo o seu direito aos vencimentos da classe "O" mais a diferença de que trata a Lei n.º 488, ou não lhe cabe o privilégio dessa situação. Na primeira hipótese desaparece a situação anterior, eis que o funcionário *realmente* passa a ocupar cargo da classe "O" do

Quadro Suplementar. Na segunda hipótese não pode o funcionário beneficiar-se dos favores da lei; fora dessa alternativa não há solução jurídica.

17. Nada impede, contudo, que o Serviço do Pessoal considere a situação anterior ao enquadramento na Lei n.º 200, para efeito de determinar a exata posição do beneficário nos quadros funcionais, na hipótese de reforma, modificação ou anulação da decisão judicial ou administrativa; o que lhe é vedado é conservar o funcionário no seu cargo anterior, como se o enquadramento na classe "O" resultasse de mero ato precário, sem base jurídica.

18. Ainda que tècnicamente passível de revogação, mediante revisão administrativa de caráter geral ou por provocação judicial, a decisão emanada do despacho presidencial tem caráter definitivo, pelo menos enquanto permanecer inviolável. Assim, o apostilamento dos títulos funcionais dos interessados deve registrar êsse caráter.

19. Por todo o exposto, reiterando o nosso parecer anterior, emitido no Processo n.º 72.339-59, entendemos, *data venia*, que deve ser recebido o recurso para o fim de lhe ser dado integral provimento. De resto, como acentuamos, a matéria já constitui caso decidido no âmbito administrativo, sendo de estranhar não tenha sido dado estrito cumprimento à decisão proferida, pela Direção-Geral da Fazenda, no referido Processo n.º 72.339-59.

É o parecer. — *S. M. J.*

Procuradoria da Fazenda Nacional no Distrito Federal, em 19 de novembro de 1959. — *Marcos Botelho*, 7.º Procurador.

De acôrdo:

Restitua-se à D. G.

P. F. N. no D. F., em 24-11-59 — *José Sérgio Majó de Oliveira*, Procurador.