FUNCIONÁRIO PÚBLICO — CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS — COMISSÁRIO DE POLÍCIA

— Interpretação da Lei n.º 3.780, de 1960.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
PROCESSO N.º 301 - 60

RELATÓRIO

Ao encaminhar ao Diretor do Serviço do Pessoal do Ministério da Justiça os elementos coordenados pela D. A. do D.E.S.P., para efeito do enquadramento de cargos e funções dos servidores do antigo D.F.S.P., nos têrmos da Lei n.º

3.780, de 12 de julho do corrente ano, o Diretor daquela repartição enquadrou apenas, na classe de Delegado de Polícia, além dos trinta Delegados Distritais e os Especializados, o Chefe do Comissariado de Paquetá, argumentando que sòmente êste merecia sua inclusão na referida classe por se tratar de função gratificada.

2. O assunto mereceu exame da Chefia de Polícia, tendo o titular do D.E.S.P., determinado que sôbre a inclusão ou não dos demais Chefes de Comissariados na classe de Delegado de Polícia, se manifestasse o Sr. Assistente Jurídico de seu gabinete.

3. Após o estudo em tôrno do assunto o Sr. Assistente Jurídico da Chefia de Polícia emitiu parecer que se encontra junto ao presente processo e no qual concluiu que a Lei n.º 3.780, não distingue qual o Comissariado cuja Chefia deva ser enquadrada na classe de Delegado de Polícia. Opina, portanto, que os Chefes de Comissariado que estivessem em exercício nessa função à data da publicação da lei, devem ser incluídos na classe de Delegado.

4. Êsse parecer mereceu plena aprovação do Sr. Chefe de Polícia, que determinou o retôrno do expediente à D. A., a fim de que fôssem incluídos os Chefes de Comissariados na classe de Delegado.

5. Cumprindo o despacho do Sr. Chefe de Polícia, proferido no Parecer de seu Assistente Jurídico, o Diretor da D. A., encaminhou o expediente ao Serviço do Pessoal, a fim de que fôssem relacionados os Comissários contemplados na observação do anexo IV da Lei n.º 3.780.

6. Na ocasião de ser cumprido aquêle despacho, o encarregado do Serviço do Pessoal teceu considerações em tôrno do assunto, aduzindo suas razões contrárias à inclusão dos Comissários na classe de Delegados de Polícia, inclusão já determinada por autoridade superior.

7. O Diretor da D. A., do D.E.S.P., encaminhou o expediente ao Sr. Diretor-Geral da Divisão de Administração do Ministério da Justiça justificando os motivos pelos quais não havia enquadrado na classe de Delegado de Polícia os Chefes de Comissariados que não são beneficiados com gratificação criada por lei.

8. Procedendo a estudos em tôrno do assunto, ao ensejo do exame do processo remetido à sua Divisão, o Sr. Diretor-Geral de Administração do Ministério da Justiça opinou pela inclusão dos Comissários Chefes de Comissariados na classe de Delegado de Polícia.

9. Considerou o Sr. Diretor de Administração do Ministério da Justiça, a exemplo do que já havia feito o Sr. Assistente Jurídico da Chefia de Polícia, que o dispositivo da Lei n.º 3.780 beneficiou a todo o Comissário de Polícia que na data da publicação da referida Lei se encontrasse no exercício da função de Chefe de Comissariado, surgerindo ainda que o assunto fôsse apreciado por esta C.C.C.

10. Submetido dito parecer ao Sr. Ministro da Justiça, entendeu S. Ex.ª de aprovar o parecer do seu Consultor, bem como determinar o envio da matéria a esta Comissão.

É o relatório.

11. Ao apreciar a matéria em exame, depara-se desde logo com duas situações distintas:

1.ª) a criação de comissariados, antes da vigência da Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960 e,

2.ª) a criação de comissariados, após a vigência da referida lei.

12. De referência àqueles criados antes da vigência da Lei n.º 3.780, de 12-7-60, necessário se torna indagar da competência da autoridade que os criou. Terá o Sr. Chefe de Polícia, em face do De-

creto n.º 37.008, de 8-6-1955, competência para praticar tais atos? É a indagação preliminar.

13. Entendendo a C.C.C, pela competência do Sr. Chefe de Polícia para praticar os atos de criação, extinção e restabelecimento de comissariados e o seu respectivo provimento, a matéria parece-nos de fácil solução. Em caso contrário resta a indagação de ser esta C. C. C., o órgão competente para declarar inconstitucional o Decreto n.º 37.008, de 8-3-1955 que está em plena vigência.

14. Decidida essa parte, apreciamos o mérito da questão, ou seja, a aplicação do dispositivo legal em exame.

15. A expressão *Delegado* figura no texto no *singular*. E, no entanto, trinta são os Delegados Distritais. Assim, também a expressão *Chefe de Comissariado* teria que figurar no texto legal no *singular* para efeito, tão-sòmente, de concordância gramatical, e nunca para indicar que apenas o Comissariado de Paquetá deveria ser por êle abrangido.

16. O Comissariado de Paquetá não foi criado por decreto. Veja-se que no próprio organograma do antigo D. F. S. P., os Comissariados, sem enumeração específica, são subordinados, a exemplo dos Delegados, ao Chefe de Polícia (Regulamento Geral do D. F. S. P. fls. 67). E o mesmo Regulamento prevê duas FG para Chefe de Comissariado. Foi então, que por decreto, o executivo atribuiu aos Comissariados de Anchieta e Paquetá gratificação pela Chefia. Poderia o Poder Executivo atribuir a qualquer dos outros Comissariados existentes em 1955 essas duas gratificações de chefia. Não o fêz, porém, nem por isso deixaram os demais Comissariados de funcionar dentro das atribuições definidas no Regulamento.

17. Como acentuaram o Sr. Assistente Jurídico da Chefia de Polícia e o Sr. Diretor-Geral de Administração do Ministério da Justiça, em seus pareceres juntos ao presente processo, a Lei n.º 3.780 condicionou para a inclusão na classe de Delegado de Polícia apenas duas exigências:

1.º) que os ocupantes na data da lei pertencessem à carreira de Comissários de Polícia;

2.º) que estivessem no exercício de cargo de Delegado Distrital, de Corregedor, de Delegado Especializado e de Chefe de Comissariado.

18. O legislador não aduziu de qualquer forma o modo de provimento da função para determinar sua inclusão na classe de Delegado de Polícia. A lei determinou, de modo claro, que o Comissário de Polícia que estivesse em exercício de Chefe de Comissariado fôsse enquadrado na classe de Delegado de Polícia. Se outra fôsse a intenção do legislador, não teria se referido de maneira indeterminada a Chefe de Comissariado, a Delegado de Polícia Distrital. Diria, certamente, o Chefe do Comissariado de Paquetá e os 30 Delegados de Polícia Distritais.

19. Ainda há mais. Em socorro dêsse argumento, ou seja, que o ponto-de-vista do dispositivo legal, de maneira alguma, condicionou o aproveitamento na Classe de Delegado de Polícia à situação do provimento anterior, está no fato de que o atual Delegado de Economia Popular não foi enquadrado, nem abrangido, portanto, pela citada disposição legal, pois não era Comissário de Polícia e sim ocupante de cargo de Delegado de Polícia do Quadro Suplementar.

20. Por outro lado, parece-nos que a referência feita pelo dispositivo legal a Delegado de Acidentes de Trânsito, Delegado de Segurança Pessoal, Delegado Marítimo e Aéreo e Chefe de Comissariado demonstra a completa desvinculação da situação anterior de seu provimento, se Delegado efetivo, se cargo em comissão ou se ocupante de função gratificada ou não.

21. No sentido estritamente jurídico-administrativo não está o têrmo bem

empregado, por não abranger as funções gratificadas. O legislador quis, porém, declarar, ao empregar o têrmo, o exercício das funções de Delegado de Polícia, Delegado Especializado, Corregedor e Chefe de Comissariado.

22. A legalidade da criação dos Comissariados acha-se apoiada nos artigos 174, 175, 181 e seu parágrafo único e 337 do Regulamento Geral do Departamento Federal de Segurança Pública, aprovoado pelo Decreto n.º 37.008, de 8 de março de 1955.

22. A intenção do legislador em aumentar o número de Delegados de Polícia foi clara. No ensejo do oferecimento, como emenda, da observação do anexo IV, ainda não existiam as Delegacias de Acidentes de Trânsito e Segurança Pessoal, mencionadas na referida observação. Essas Delegacias foram criadas quando o Senado já havia aprovado a emenda constante da observação que efetivou em seus cargos os atuais Delegados de Polícia. O ato que as criou foi publicado no *Diário Oficial* de 8 de junho do corrente ano.

23. Assim, a Chefia de Polícia quando restabeleceu antigos Comissariados e criou outros às vésperas da aprovação da Lei n.º 3.780 o fêz com amparo no Decreto n.º 37.008.

24. Sôbre a necessidade imperiosa de se aumentar o número de Delegados de Polícia Distrital é o próprio Sr. Diretor da D. A. do D. E. S. P., quem a reconhece, quando afirma expressamente, em trecho de seu relatório ao Chefe do Serviço do Pessoal do Ministério da Justiça, no ensejo do encaminhamento dos elementos coordenados por sua repartição para o enquadramento dos cargos e funções dos servidores da Polícia: "Êsses titulares, exceção do atual Delegado de Economia Popular que ocupa o cargo efetivo de Delegado de Polícia do Q. S., com a efetivação prevista na Lei, deixam vagas na carreira de Comissários, parecendo a esta diretoria que devem ser criados, oportunamente, onze cargos de Delegado para complementar a efetivação determinada na Lei, eis que são apenas trinta atualmente os cargos existentes". Ora, se há a necessidade da criação de mais onze cargos de Delegado para complementar a efetivação determinada na Lei, por que não se aproveitar os Comissários que Chefiam os Comissariados, os quais possuem, por lei, as mesmas atribuições dos Delegados de Distrito?

25. De acôrdo com o Estatuto dos Funcionários Públicos não é a chefia que corresponde à gratificação, mas esta àquela. Tanto que existem funções de Chefia no Serviço Público que não são gratificadas, por fôrça de dispositivo legal.

26. Entendo que o dispositivo legal determinou fôssem incluídos na classe de Delegado de Polícia os Comissários como Chefe de Comissariados. Chefia de Comissariado não é cargo, evidentemente, porém a disposição legal é expressa e não se pode presumir disposições inúteis em texto legal. Onde a lei não distingue, a ninguém é lícito distinguir.

27. E como muito bem ressaltou em seu parecer o Sr. Diretor-Geral de Administração do Ministério da Justiça, "o texto legal constante do anexo IV da lei não distingue entre uns e outros: manda enquadrar o Comissário de Polícia no exercício de Chefe de Comissariado, atribuindo a todos, na enumeração ali constante, o caráter de cargo. Releva notar que não é a função que se transformará no cargo de Delegado, porém, o seu titular na qualidade de ocupante de um cargo de Comissário de Polícia, é que, conjuntamente com êste cargo, são transformados".

28. O próprio D.A.S.P., já entende sôbre assunto correlato, que *a Função de chefia ou direção pode ser ou não gratificada* (Parecer de 7-3-42, no Processo

n.º 730-42, pub. no *Diário Oficial*, de 10 de março de 1942, pág. 3.751).

29. Estou convencido de que a observação constante do Anexo IV da Lei n.º 3.780, atinge a todos os Delegados Distritais, Especializados, Corregedor e aos Comissários que, na data da publicação da referida lei, exerciam a função de Chefe de Comissariado. Não me parece justo que se enquadre apenas o Chefe do Comissariado de Paquetá, sòmente porque a sua função tem uma gratificação prevista em ato do executivo. A lei não determinou que sòmente êsse Comissariado deva ser enquadrado. A expressão *Chefe de Comissariado* é indeterminada e por isso, a meu ver, atinge a todos os Chefes de Comissariados que se encontravam em exercício à data da publicação da lei. Voto, portanto, no sentido de serem incluídos na classe de Delegados de Polícia, de acôrdo com o disposto no Anexo IV, os Comissários de Polícia que exerciam a Chefia de Comissariados quando da população da Lei n.º 3.780.

C.C.C., em 20 de dezembro de 1960. — *Valdir Jansen Pereira*, Relator.

VOTO DO DR. CLENÍCIO DA SILVA DUARTE

Sr. Presidente:

O ilustre Relator, no brilhante voto que deu sôbre a matéria, levanta uma preliminar atinente à competência do Chefe de Polícia para criar, extinguir e restabelecer comissariados. Entende Sua Senhoria que, se esta Comissão considerar incompetente o Sr. Chefe de Polícia para a prática desses atos, estaria, *ipso facto*, dando pela inconstitucionalidade do Decreto n.º 37.008, de 8 de março de 1955, que aprovou o Regulamento Geral do então Departamento Federal de Segurança Pública, por isso que os arts. 174, 175 e 181 do referido estatuto atribuem claramente àquela autoridade competência para a prática de tais atos.

Data venia do eminente Relator, não vejo onde o Regulamento Geral do antigo D.F.S.P., tenha conferido ao Chefe de Polícia a alegada competência. Os artigos citados estão assim redigidos:

"Art. 174. Para definição de responsabilidade pelos serviços de polícia e de segurança pública, o Distrito Federal fica dividido em tantos Distritos Policiais quantos Delegados Distritais dispuser o D.F.S.P., e forem necessários ao atendimento de seu serviço, além de Comissariados autônomos sob a Chefia de Comissários.

Parágrafo único. Enquanto houver 30 cargos de Delegados de Polícia de provimento em comissão (padrão CC-5), o Distrito Federal será dividido em 30 (trinta) Distritos Policiais e Comissariados.

Art. 175. As jurisdições dos Distritos Policiais e dos Comissariados serão fixadas em Portaria do Chefe de Polícia que as poderá prorrogar periódica ou temporàriamente.

.....

Art. 181. Ao Comissariado, sob a chefia de um Comissário, competem tôdas as atribuições de um Distrito Policial e será organizado para atender localidades distantes e de baixa densidade demográfica.

Parágrafo único. O Comissariado contará com um escrivão ou escrevente, turma de vigilância e de investigações, além do policiamento ostensivo necessário".

Como se vê, em nenhum dos dispositivos transcritos se prevê a competência do Chefe de Polícia para criar, extinguir ou restabelecer Comissariados. O art. 175, que poderia dar essa impressão, apenas atribui ao Chefe de Polícia competência para *fixar as jurisdições*, tanto dos Distritos Policiais, como dos Comissariados, o que é coisa bem diferente. Do contrário, chegar-se-ia à conclusão de que, confundindo-se a competência para fixar a jurisdição com a de criação, seria competente aquela autoridade para criar cargos de Delegado, o que é totalmente

absurdo, já que se trata de matéria privativa do Congresso Nacional.

O Regulamento Geral do antigo D.F.S.P., previu a existência de funções dos Chefes de Comissariados, mas estas só poderiam ser criadas, extintas ou restabelecidas por decreto do Poder Executivo. Tanto isso é verdade que o próprio Regulamento Geral daquele Departamento, no seu Anexo II, prevê apenas *duas* funções gratificadas, símbolo FG-3 (criadas pelo Decreto n.º 35.447, de 30 de abril de 1954), de Chefe de Comissariado. Mais tarde, com o Decreto n.º 48.244, de 27 de maio de 1960, foi extinta uma daquelas funções, restando, por conseguinte, apenas uma, a de Chefe de Comissariado, FG-3, com jurisdição em Paquetá, 7.º Distrito Policial.

Em conseqüência, não há, ao nosso parecer e *data venia* do preclaro Relator, como pretender a argüição da preliminar de inconstitucionalidade do Regulamento Geral do antigo D.F.S.P., pois ali não se atribui tal competência; antes, pelo contrário, se evidencia que a criação de funções gratificadas de Chefe de Comissariado só poderia ocorrer mediante decreto executivo, pois o próprio Anexo II a êsse Regulamento relaciona as funções gratificadas existentes no Departamento.

No Mérito:

Assentado que a criação e, por via de conseqüência, a extinção e restabelecimento de funções de Chefe de Comisariado só pode ocorrer por decreto executivo ou ato de hierarquia superior, tem-se que a criação e restabelecimento de Chefias de Comissariado, às vésperas e depois da publicação da Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960, por portaria do então Exmo. Sr. Chefe de Polícia, são atos nulos, por isso que incompetente a autoridade que os praticou.

É, ao nosso ver, irrelevante, a discussão sôbre o fato de aparecer, na lei (Anexo IV), a expressão Chefe de Comissariado, no singular. Também não serve para eliminar a função de Chefe de Comissariado, a que se destina, a circunstância de referir-se a lei a *cargo*, quando se trata de função gratificada. É uma impropriedade terminológica, que não afeta o enquadramento, visto que, do contrário, seria inútil a referência, e não se pode presumir expressões inúteis em texto legal.

Cumpre, então, indagar, quais os destinatários do comando jurídico em exame. Parece-me evidente que todos os Comissários que exerçam funções gratificadas de Chefe de Comissariado estão amparados pelo dispositivo. Mas é preciso que haja *função regularmente criada*, tendo como primeiro pressuposto a competência da autoridade que a criou. E o benefício só pode alcançar função gratificada, porque não se poderia transformar em cargo efetivo uma função juridicamente inexistente, abrangendo mero exercício de fato. Ora, só uma função gratificada regularmente criada existia à data da Lei n.º 3.780, de 1960, a de Chefe de Comissariado, FG-3, com jurisdição em Paquetá. E só existiam duas funções gratificadas de Chefe de Comissariado no antigo D. F. S. P. — a com jurisdição em Paquetá, 7.º Distrito Policial, e a com jurisdição em Anchieta, 25.º Distrito Policial. Esta última extinta pelo Decreto n.º 48.244, de 27 de maio de 1960. O seu restabelecimento, posteriormente, por portaria, é ato nulo, vale dizer, juridicamente inoperante, pois que ato inferior (portaria) não pode revogar ato hieràrquicamente superior (decreto).

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que a Lei n.º 3.780, de 1960, só alcançou a função gratificada, FG-3, de Chefe de Comissariado, com jurisdição em Paquetá, 7.º Distrito Policial, não incidindo sôbre outras Chefias criadas irregularmente.

Comissão de Classificação de Cargos, em 23 de dezembro de 1960. — *Clenício da Silva Duarte.*

DECISÃO

Como consta da ata, o Plenário da Comissão de Classificação de Cargos aprovou, por maioria, o voto apresentado, contra o do Relator.

C.C.C., em 30 de dezembro de 1960. — *Paulo Pope de Figueiredo*, Presidente. — *Clenício da Silva Duarte*, membro. — *Valdir Jansen Pereira*, membro. — *Pedro Augusto Cisneiros*, membro.