AUTARQUIAS — PROCURADORES — REGIME JURÍDICO

— Interpretação da Lei n.º 2.123, de 1953.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
PROCESSO P. R. N.º 15.350-61

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E. M. n.º 64, de 24 de janeiro de 1962. Restitui processo, com parecer, sôbre o regime jurídico em que se encontram os procuradores de autarquias federais. — "De acôrdo. 30-1-62." — (Exp. ao DASP, em 5-2-62). — Brasília, 24 de janeiro de 1962.

*

Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho de Ministros.

Com referência ao anexo processo PR 15.350-61, de 26 de maio de 1961, tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o meu parecer E-2, sôbre o regime jurídico em que se encontram os procuradores de autarquias federais.

Valendo-me da oportunidade, rogo se digne Vossa Excelência, se fôr o caso, mandar comunicar-me a decisão final que nêle fôr proferida, a fim de que seja anotada ao pé das cópias do mesmo, para constar da publicação oficial determinada pelo art. 11 do Regulamento do Gabinete do Consultor-Geral da República, aprovado pelo Decreto n.º 41.249, de 5 de abril de 1957.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Excelência o meu protesto de elevada consideração. — *Antônio Balbino*, Consultor-Geral da República.

*

PARECER

N.º de referência E-2

Versa a consulta sôbre o regime jurídico em que se encontram os procuradores das autarquias federais e as providências que ao poder centralizado caberá empreender no sentido de restabelecer o *status* jurídico, violado pelas repetidas inobservâncias dos pareceres normativos da Consultoria-Geral da República.

A matéria já mereceu a atenção desta Consultoria-Geral da República, em trabalhos de ilustres antecessores, nesta Casa, a saber:

a) Parecer n.º 182 — X, de 7 de novembro de 1955, da lavra do ex-Consultor-Geral, Professor Temístocles Brandão Cavalcânti, publicado em *Pareceres*, vol. 2, 1955, pág. 353;

b) e Parecer n.º 5-Z, de 18 de fevereiro de 1955, do insigne ex-Consultor-Geral, Doutor A. Gonçalves de Oliveira, atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, publicado em *Pareceres*, vol. 1, 1956, pág. 17, aprovado pelo Presidente da República, em 27 de fevereiro de 1956.

Em comentando a sitemática e o espírito da Lei n.º 2.123, de 1.º de dezembro de 1953, acentuou o eminente A. Gonçalves de Oliveira:

"A Lei n.º 2.123, de 1.º de dezembro de 1953, teve como principal escopo dar melhores vencimentos aos procuradores das autarquias não deficitárias. Equiparou os seus vencimentos aos dos Procuradores da República, conforme a respectiva categoria.

Nem todos os Procuradores das autarquias têm função de procurar em juízo, pela natureza mesma dos serviços jurídicos da entidade autárquica. Todos os que prestavam os seus serviços como assistente, consultor, auxiliar de consultor tornaram-se procuradores, por fôrça da lei, mas não perderam suas antigas funções, continuaram a exercê-las.

Desta sorte, quando dispôs o art. 1º da Lei citada que "os procuradores das autarquias federais terão no que couber, as mesmas atribuições, impedimentos e prerrogativas dos membros do Ministério Público da União" quis apenas dar-lhes, quando atuando em juízo, o mesmo tratamento dos Procuradores da República.

Terão "no que couber, as mesmas atribuições, impedimentos e prerrogativas", isto é, os que atuarem em juízo, em defesa do órgão autárquico, terão as mesmas atribuições, os mesmos impedimentos, as mesmas prerrogativas, a saber, o mesmo tratamento dos Procuradores da República.

A propósito, opinou o meu ilustre antecessor Doutor Temístocles Brandão Cavalcânti no Parecer n.º 182-X:

"Os procuradores das entidades autárquicas não exercem o Ministério Público; são advogados qualificados dos órgãos administrativos autárquicos.

As prerrogativas e atribuições que os assemelham ou equiparam ao Ministério Público são aquelas que decorrem de sua atividade em juízo, na atuação nos processos judiciais em que funcionem como advogados.

As atribuições são aquelas fixadas na lei interna de cada autarquia, atribuições de advogado, e geralmente também consultivas (estas estranhas ao Ministério Público essencialmente ativo).

Impedimentos são não sòmente aquêles que decorrem da suspeição, mas também os que incompatibilizam com o exercício da advocacia ou de emitir parecer e opinião, quando interessada a União.

Prerrogativas são aquelas que decorrem de exercício do cargo ou função, contagens de prazos, proteção contra a prisão arbitrária, etc. Não tem o Ministério Público outras prerrogativas, nem

outras garantias, nem de estabilidade, nem de irredutubilidade, que são privilegios e garantias inerentes aos magistrados".

Não quis, pois, a lei, transformar as funções de assistente, de consultor, de auxiliar de consultor em funções de procurador, com as artbuições dos procuradores da República. Quis apenas assegurar àqueles servidores "no que couber", as atribuições, impedimentos e prerrogativas dos membros do Ministério Público Federal, isto e, quando funcionarem perante a Justiça, no interêsse do respectivo órgão autárquico.

No que se refere às vantagens, o § 2.º do art. 1.º deixou bem explícito: "A equiparação a que se refere êste artigo tem em vista apenas os vencimentos fixos, excluída a possibilidade de percepção de percentagens a qualquer título".

As *atribuições, impedimentos e prerrogativas* mencionados no art. 1.º, da Lei n.º 2.123, de 1953, devem ser entendidos nos exatos têrmos e limites da exposição acima, isto é, aos procuradores das autarquias federais ficam deferidos.

Não há, pois, na Lei n.º 2.123, de 1953, superfície para uma interpretação que dê aos procuradores das autarquias as mesmas vantagens dos procuradores da República. Ao contrário, o que êsse diploma assegurou foi sòmente a equiparação de vencimentos e isso deixou bem explícito: "A equiparação a que se refere êste artigo tem em vista apenas os vencimentos fixos".

Pelo que se vê, os procuradores das autarquias não passaram a ser procuradores da República. Continuaram a ser servidores autárquicos, com vencimentos, porém, daqueles procuradores, de acôrdo com a respectiva categoria. Quando atuarem em juízo, terão as "atribuições impedimentos, prerrogativas dos procuradores da República".

No que se refere ao regime jurídico... às férias mencionados expressamente na consulta, têm tais Procuradores os mesmos direitos dos demais servidores da autarquia a cujos quadros pertecem.

Foi esta a interpretação que ao referido diploma legal, Lei n.º 2.123, de 1953, deu o Departamento Administrativo do Serviço Público, com cujo parecer estou, assim de inteiro acôrdo.

Salvo melhor juízo".

As atribuições, impedimentos e prerrogativas mencionados no art. 1.º, Lei n.º 2.123, de 1953, devem ser entendidos nos exatos têrmos e limites da exposição acima, isto é, aos procuradores das autarquias federais ficam deferidos "no que couber, as atribuições, impedimentos e prerrogativas dos membros do Ministério Público Federal, quando funcionarem perante a Justiça, no interêsse do respectivo órgão autárquico."

Tais disposições não se referem ao regime funcional e disciplinar dêsses servidores, com as férias, licenças, devêres, proibições e outros, que, nos têrmos dos Pareceres n.º 182-X e n.º 5-Z citados. continuam subordinados às disposições de caráter geral (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União) aplicáveis aos funcionários da autarquia a cujo quadro pertencem. Esta a regra geral.

As disposições excepcionais e expressamente *aplicáveis* aos procuradores das autarquias federais *solváveis* e *não deficitárias*, são, tão-sòmente, as referentes:

a) a estruturação de quadro próprio, com níveis diversos dos demais servidores da autarquia (Lei n.º 2.123, de 1.º de dezembro de 1953, art. 4.º).

b) com classes e carreira, a semelhança da estruturação vigente para o Ministério Público da União (Lei n.º 2.123, de 1.º de dezembro de 1953, art. 4.º);

c) a equiparação de vencimentos aos procuradores da República, conforme a respectiva categoria (Lei n.º 2.123, de 1.º de dezembro de 1953, art. 1.º);

d) a equiparação do acréscimo de vencimentos a que têm direito os procuradores da República (Lei n.º 3.414, de 20 de junho de 1958, art. 12).

O Supremo Tribunal Federal, em julgamento do recurso extraordinário n.º 42.950 — Distrito Federal, concluiu:

"Gratificação adicional por tempo de serviço e acréscimo de vencimentos por tempo de serviço são a mesma coisa, sob rótulos diferentes. Não se acumulam. Lei especial e lei geral. Recurso extraordinário conhecido e provido" (*Diário da Justiça*, de 26 de outubro de 1959, pág. ns. 3.572-3.573).

Devidos são os acréscimos de vencimentos previstos no art. 12, da Lei n.º 3.414, de 20 de junho de 1958. Em hipótese alguma têm direito à gratificação adicional por tempo de serviço, prevista no art. 146, da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, eis que êsses benefícios, "... são a mesma coisa, sob rótulos diferentes" (*sic*).

Em nada mais se equiparam ou assemelham os procuradores de autarquias federais aos procuradores da República, ressalvadas as *atribuições, impedimentos* e *prerrogativas*, quando funcionarem perante a Justiça, no interêsse do respectivo órgão autárquico (Parecer n.º 5-Z, de 18 de fevereiro de 1956, acima referido). Tôdas as demais relações jurídicas decorrentes do exercício da função pública, entre êsses funcionários e o Estado, são regidas pelas normas do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

No que se refere ao aumento de vencimentos aos procuradores de autarquias, cumpre observar o disposto no meu ofício parecer n.º 484, de 13 de dezembro de 1961, aprovado por Vossa Excelência, em 13 de dezembro de 1961 e publicado no *Diário Oficial*, I, de 13 de dezembro de 1961, págs. 10.980-84, *verbis*:

"A Administração Pública cabe, na outorga de qualquer concessão aos procuradores autárquicos, observar a parte final do artigo 1.º e respectivo parágrafo 1.º, da Lei n.º 2.123, de 1.º de dezembro de 1953, isto é, a concessão sòmente poderá operar-se:

"... de acôrdo com as possibilidades econômicas de cada entidade autárquica.

§ 1.º O disposto nesta lei não se aplica às entidades autárquicas que tenham sido deficitárias nos três últimos exercícios e enquanto assim permanecerem".

O conspícuo Temístocles Brandão Cavalcânti, em Parecer n.º 182-X, de 7 de novembro de 1955, assim se manifestou:

"Equiparados aos procuradores da República, os procuradores das autarquias terão também os seus vencimentos aumentados, quando o forem os daqueles, de acôrdo com as possibilidades econômicas de cada entidade autárquica.

Não se trata, portanto, de uma providência automática, mas condicionada às possibilidades e condições econômicas.

Se os seus orçamentos suportam a sobrecarga, o direito ao aumento deveria ser feito, no caso contrário, a entidade autárquica estará sempre protegida pela cláusula restrita limitativa."

"... a limitação ou restrição final, quanto à capacidade econômica, é, também, permanente e de aplicação em cada reajustamento".

"As ponderações da Procuradoria-Geral me parecem fundadas. A Lei n.º 2.123, de 1953, não se aplica, automàticamente, a tôdas as autarquias federais. É necessário que nos três últimos exercícios não tenham sido deficitárias. E o benefício da equiparação só perdurará "enquanto assim permanecerem", isto é, sem *deficit*. Antes de decorrido o lapso previsto na lei, não é possível, portanto, ao pessoal da autarquia, invocar os direitos nela outorgados.

Em verdade, a equiparação tem por fundamento "as possibilidades econômicas de cada entidade autárquica". Estas se aferem pela ausência de *deficit* em

três anos consecutivos. Assim, a expressão "nos três últimos exercícios" não se restringe ao triênio que precedeu a vigência da lei, mas também aos futuros, porque é pressuposto da equiparação a mesma situação financeira, com saldos. Caso contrário, a autarquia arruinada após a equiparação, teria que mantê-la, hipótese absurda que o texto repele"

Êste o entendimento do Consultor-Jurídico do Departamento Administrativo do Serviço Público, *verbis*:

"Não resta dúvida de que enquanto em vigor estiver o princípio contido no art. 1.º da Lei n.º 2.123-53, os vencimentos dos procuradores autárquicos estão equiparados aos dos Procuradores da República; conseqüentemente as majorações que se operarem nos vencimentos dêstes acarretarão alterações nos daqueles, mas essa equiparação é em têrmos, pois condições básicas deverão sempre ser observadas, qual seja a de comprovar a entidade que não é deficitária, isto em decorrência do estabelecido no § 1.º do art. da lei citada:

"O disposto nesta lei não se aplica às entidades autárquicas que tenham sido deficitárias nos três últimos exercícios e enquanto assim permanecerem."

Da parte final do texto acima transcrito conclui-se perfeitamente que a condição restritiva possui caráter permanente, observável num dado momento, que é aquêle, justamente, em que se deva cogitar da implantação de qualquer aumento dado aos Procuradores.

O princípio é sadio, isto porque não se pode admitir que estando um órgão em situação financeira difícil, outros ônus devam vir sobrecarregá-lo; assim observada sempre a condição prevista no § 1.º do art. 1.º da aludida lei ficam os interessados na expectativa do desaparecimento daquela situação deficitária, para então, se concretizar a majoração decorrente da equiparação."

"Assim, concluímos que a clásula restritiva do § 1.º é permanente, os aumentos não devem ser automáticos e como norma geral observar-se-á o Parecer n.º 182-X, de 1955, da Consultoria-Geral da República, concordante com o que aqui se expôs" (*Diário Oficial*, I, de 29-4-61, pág. 3.987).

Antes de proceder a qualquer aumento ou reajustamento de vencimentos e acréscimos dos procuradores autárquicos, a Administração Pública deverá, prèviamente, proceder ao balanço contábil, a fim de verificar a situação financeira da autarquia. Se a mesma encontrar-se com *deficit* monetário, então, não poderá efetuar os referidos aumentos ou reajustamento. Considera-se dficitária para os efeitos do art. 1.º, § 1.º, da Lei n.º 2.123, de 1-12-1953, a autarquia que não puder subsistir em orçamento equilibrado, com as próprias rendas ou com o produto dos próprios bens e atividades, aquela que para pagar o pessoal, adquirir o material e manter os serviços a que se propõe, necessita de auxílio ou subvenção orçamentária da União Federal. Tais auxílios provocam enorme desencaixe no Tesouro Nacional e geram emissões, que lançadas no meio circulante estimulam o processo inflacionário com todo o cortejo de malfazejas conseqüências.

As entidades autárquicas que requerem, para subsistir, auxílio ou subvenção, nos têrmos mencionados acima, não poderão conceder os benefícios de que trata a Lei n.º 2.123, de 1-12-1953, eis que esta Lei não foi elaborada, nem poderá ser interpretada em colidência aos superiores interêsses nacionais.

Ademais, tais reajustamentos sòmente serão permissíveis quando os procuradores da República estiverem, efetiva e materialmente, percebendo a mencionada majoração, vedados quaisquer pareceres, interpretações ou apostilas, que atribuam aos procuradores das autarquias vencimentos majorados, atrasados ou qualquer outra retribuição em desconformidade em real valor mensal em dinheiro, efetiva e fàticamente, percebidos pelos paradigmas.

Passo à segunda parte da consulta que perquire "as providências a serem adotadas em relação às autarquias que procederem em flagrante desacôrdo ..." às normas determinadas nos pareceres da Consultoria da República.

Na programática do serviço público federal, esta Consultoria-Geral situa-se na cúpula do edifício jurídico e administrativo do Estado. É órgão de consulta do Excelentíssimo Senhor Presidente da República e do Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho de Ministros.

As interpretações desta Consultoria-Geral, no que diz respeito à aplicação de leis, decretos, portarias, normas de serviço e outros atos formais da Administração, ao merecerem a aprovação dos mandatários supremos, e uma vez publicados, constituem regras normativas, verdadeiros mandamentos dirigidos a todos os setores da Administração Pública Federal, centralizada ou autárquica.

O "aprovo" do Excelentíssimo Presidente da República ou do Excelentíssimo Presidente do Conselho de Ministros, transforma o espírito expositivo com estudos e sugestões, na interpretação administrativa e constitucional da Consultoria-Geral, em regra impositiva e coativa a todos os demais setores e níveis de autoridade da Administração pública.

O parecer, neste caso, segundo a melhor doutrina, será um ato-condição vinculado que, uma vez aprovado se constitui verdadeiro *ato administrativo executório* (Temístocles Brandão Cavalcânti, *Princípios*, págs. 55-56, 1945).

Adquire a mesma fôrça impositiva dos decretos regulamentares, portarias e demais fontes do Direito Administrativo.

Organizada a estrutura administrativa federal sob o sistema dos níveis de autoridade, ao inferior cabem os deveres estatutários em relação ao superior, dentre os quais sobrelevam os da *disciplina*, do *respeito*, da *lealdade* e da *obediência* (artigo 194, da Lei n.º 1.711, de 28-10-1952).

De sorte que o desprêzo ou a inobservância por parte das autoridades administrativas inferiores ao *ato administrativo vinculante e executório* originário do Poder Executivo, em superior nível da autoridade, à evidência, configura a falta de exação no cumprimento do dever funcional, conforme se depreende dos têrmos explícitos do artigo 164 da Lei n.º 1.711, de 28-10-1952.

Bem precisada a hipótese vertente, passo a expor a Vossa Excelência as medidas legais a serem levadas a efeito para os fins de ser assegurada a intangibilidade e o respeito devido às decisões do Poder Executivo que aprovarem interpretações normativas desta Consultoria-Geral da República.

Verificada a inobservância ou a fraude por parte de quaisquer órgãos diretos ou das autarquias federais, na aplicação das normas, em causa, Vossa Excelência deverá demitir de imediato, as respectivas autoridades responsáveis pelo ilícito:

a) que exerçam cargos em comissão;

b) que exerçam funções gratificadas;

c) ou se apresentem em situações similares ou de qualquer forma, demissíveis *ad nutum*.

Tratando-se de funcionário efetivo em estágio probatório, deverá o mesmo ser, imediatamente, demitido. Em se tratando de interino, deverá ser observado igual procedimento, eis que se torna incompatível ao exercício.

Em se tratando de funcionário estável, deverá ser o mesmo suspenso preventivamente, de acôrdo com o art. 215, da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, instaurando-se, de imediato, o inquérito administrativo de que falam os arts. 217 e seguintes da mesma lei.

Em se tratando de funcionário vitalício, — deverá ser observado o procedimento administrativo referente ao funcionário estável, todavia, sobrestando-se a decisão do mérito, que, para efeitos

da perda do cargo, sòmente poderá ser proferida pelo Poder Judiciário.

Pela exercício irregular de suas atribuições, o funcionário responde civil, penal e administrativamente (art. 196, do Estatuto dos Funcionários), qualquer que seja a sua categoria.

Demonstrada a responsabilidade administrativa, deverá ser o funcionário penalizado (arts. 201, e seguintes do Estatuto dos Funcionários), sem prejuízo da instauração da ação penal própria, por parte do Ministério Público local, ao qual deverão ser remetidos os elementos e peças demonstrativas do ilícito.

Se a falta de exação funcional causou danos à Fazenda Nacional, ao lado dos dois procedimentos, acima mencionados, caberá à União, ainda, agir no sentido de reaver os prejuízos sofridos, mediante os procedimentos previstos na Lei n.º 3.502, de 21 de dezembro de 1958, Decreto-lei n.º 3.340, de 8 de maio de 1941 e demais medidas reparatórias cíveis, originárias da ação direta ou do direito regressivo.

A União Federal possui uma máquina funcional, que poderá levar avante, com relativa facilidade, as proposições neste trabalho expostas e de que tratam os artigos 196 e seguintes do Estatuto dos Funcionários.

A apuração das faltas, mencionadas neste parecer, poderá ser provocada por qualquer do povo à autoridade (art. 217, do Estatuto dos Funcionários) ou pelo próprio funcionário em estrito cumprimento do dever (art. 194, VIII, do Estatuto dos Funcionários).

Em linhas gerais, as providências sugeridas têm amparo estatutário.

Aplicadas as normas insertas nesta exposição, estou certo de que não mais terão vida as irregularidades, a inobservância ou mesmo o desprêzo fraudulento aos pareceres normativos desta Consultoria-Geral da República e aprovados por Vossa Excelência, conforme exposição de motivos do Excelentíssimo Senhor Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público, que se encontra sob a minha atenção e cuidados.

Parecem-me estas as melhores soluções jurídicas e de ordem pública, às duas consultas, em causa, salvo melhor juízo.

Brasília, 24 de janeiro de 1962. — *Antônio Balbino,* Consultor-Geral da República.