FUNCIONÁRIO PÚBLICO — CARGO DE CHEFIA

— Interpretação do art. 7º da Lei n.º 2.188, de 1954.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 12.979-62

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E. M. nº 008, de 18 de maio de 1964 — "Aprovo. Em 27 de maio de 1964." — (Enc. ao DASP em 3 de junho de 1964).

OFÍCIO-PARECER nº 008 EM 18 DE MAIO DE 1964.

1. Excelentíssimo Sr. Presidente da República.

Tenho a honra de restituir, pelo presente, a V. Exa., os processos IPASE — nº 68.912-55, e os anexos DASP — 5.361-56, IPASE — nº 24-686-54, IPASE — nº 42.639-56, IPASE — nº 42.171-56, IPASE — nº 32.886-52 em que são interessados, respectivamente, Aluísio Gonçalves de Melo, Inaldo de Lyra Neves Manta e outros, Gil Afonseca de Alencar e outros, Severino Leite Mindelo e Severino Leite Mindelo e outros, bem como os anexos MJNI — 3.313-58 e MJNI — 1.083-61 do interêsse de Syned Manhães Pinheiro e Gastão Coelho da Silva, respectivamente, que estavam em estudo nesta Consultoria. Acompanha-os o Ofício nº 508, de 31-7-62 do Sr. Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público, dirigido ao então Primeiro Ministro sugerindo a audiência da Consultoria-Geral da República. Por despacho de 19-11-62 de S. Exa. foram os mesmos encaminhados ao exame desta Consultoria.

2. Trata-se, no caso, da interpretação e aplicação do artigo 7º da Lei nº 2.188, de 3 de março de 1954, *in verbis*:

"Art. 7º Os ocupantes efetivos, inclusive os já aposentados, de cargo de chefia, diretor ou diretor-geral, ficam classificados, para todos os efeitos, no símbolo, com o valor fixado nesta Lei, de cargo correspondente da mesma denominação, ou segundo a hierarquia, quando alterada a nomenclatura".

3. Segundo a opinião do antigo Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público, o Ofício-Parecer nº 171, de 13-4-62, aprovado pelo então Presidente do Conselho de Ministros, do ilustre ex-Consultor-Geral da República, Dr. Antônio Balbino, que entendeu que o artigo 7º da Lei nº 2.188-54 só ampara antigos ocupantes efetivos de cargos de Diretor e Diretor-Geral, está em desacôrdo com o Decreto nº 41.195, de 26 de março de 1957, que regulamentou a aplicação do preceito em causa.

4. A matéria já foi examinada nesta Consultoria conforme se lê no Ofício-Parecer nº 171-62 citado e no Parecer nº 462-Z, respectivamente dos Drs. Antônio Balbino e Antônio Gonçalves de Oliveira.

5. O pronunciamento do Dr. Antônio Balbino no Ofício-Parecer referido,

aprovado por despacho do então "Premier" de 25-4-62, merece ser lembrado em sua íntegra:

"Exmo. Sr. Presidente do Conselho de Ministros:

Tenho a honra de restituir a V. Exa. o Processo PR-12.979-62, oriundo do Ministério do Trabalho e Previdência Social e de interêsse de Joaquim Pinto Cintra de Camargo, servidor do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciarios.

Trata-se da interpretação do art. 7º da Lei nº 2.188, de 1954, matéria que, mais de uma vez, já foi examinada por esta Consultoria-Geral, encontrando a devida solução.

Ainda recentemente, ao examinar o Processo nº 15.049-58, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, tive a oportunidade de expedir o Ofício nº 19, de 9 de janeiro de 1962, no qual reiterei entendimento de um de meus ilustres antecessores. Permito-me transcrever o memoriado ofício, por se ajustar perfeitamente à hipótese do presente processo:

"Senhor Ministro:

Tenho a honra de restituir a V. Exa. o Processo nº 15.049-58, de interêsse de Syned Manhães Pinheiro, Oficial Administrativo, classe M, aposentado, dêsse Ministério.

Trata-se da aplicação do art. 7º da Lei nº 2.188, de 3 de março de 1954, *in verbis*:

"Art. 7º Os ocupantes efetivos, inclusive os já aposentados, de cargo de chefia, diretor ou diretor-geral, ficam classificados, para todos os efeitos, no símbolo, com o valor fixado nesta lei, de cargo correspondente da mesma denominação, ou segundo a hierarquia, quando alterada a nomenclatura".

Pouco feliz em sua redação, para o objetivo colimado, êsse dispositivo deu margem a exaustivos debates, sempre renovados, no tocante à identificação de seus verdadeiros destinatários. Interpretações benevolentes e pouco perspicazes fizeram com que, até mesmo na fase de sua regulamentação seus objetivos fôssem ultrapassados e seus efeitos transbordassem dos pressupostos básicos que lhe ditaram a feitura.

Entretanto, ao ser a matéria submetida a esta Consultoria-Geral, então ocupada pelo eminente jurista Dr. A. Gonçalves de Oliveira, recebeu ela o tratamento devido, como se pode ver do Parecer nº 462-Z, publicado, com aprovação presidencial, no *Diário Oficial*, de 28 de agôsto de 1958, página nº 19.118, e cuja cópia se encontra a fls. 53 dêste processo.

Mostrou o ilustre jurisperito, com argumentos juridicamente inatacáveis, que o *benefício em questão não tinha outros destinatários que não os ocupantes efetivos de antigos cargos de Diretores e Diretores-Gerais, cuja situação pessoal fôra respeitada pelo art. 28 da Lei nº 284, de 1936, que reclassificou, em bases mais ou menos científicas, os cargos públicos civis.* (grifamos)

O Dr. Gonçalves de Oliveira, talvez para mostrar o despropósito da controvérsia que se estabelecera, chegou até a minuciosidade quase burocrática de indicar o número de beneficiários do referido artigo 7º, num total de 16, sendo que 10, dêles, que ainda se achavam em atividade em 1945, estão relacionados claramente no artigo 1º, que transcreveu, do Decreto-Lei nº 8.431, dêsse ano. Veja-se o seguinte trecho do mencionado Parecer:

"Vê-se, pois, que o artigo visava a amparar sòmente 16 funcionários, antigos ocupantes, em caráter efetivo de *cargos de direção*, tendo se transformado por obra de interpretação em verdadeira fonte de favores imerecidos, inclusive a servidores autárquicos, que não foram jamais ocupantes efetivos de cargos de direção, transformados em cargos providos em comissão" (grifamos).

Pretende-se, contudo, reviver o debate, partindo-se do mesmo êrro inicial, isto é, o de se interpretar a expressão "cargo de chefia, diretor ou diretor-geral", inserta no art. 7º da Lei nº 2.188,

de 1954, como uma seqüência gramatical, onde chefia, diretor e diretor-geral representariam entidades distintas e autônomas.

A expressão, como já afirmei, não é das mais felizes. Mas não é preciso ir além dos rudimentos gramaticais para se ver que "diretor ou diretor-geral", no caso, é expressão parentética, que aclara e delimita o alcance da primeira. O de que se há mister, na hipótese, é saber que "direção", geral ou particular, envolve chefia, não sendo esta senão um elemento daquela. O que geralmente ocorre é que a chefia, elemento hierárquico, de comando, se refere a funcionários inferiores, verdadeiros auxiliares da direção, o que pode levar o observador menos atento a pensar que uma não é parte da outra. Direção é o gênero que compreende, além de simples comando, a orientação técnico-administrativa, e é exercida por determinado funcionário; chefia é espécie, cujo exercício pode ser entregue a outro funcionário, subordinado assim ao primeiro. (grifamos)

Salvo raríssimas imperfeições técnicas as atribuições de direção foram classificadas a partir da Lei nº 284, de 1936, em "cargos" de provimento em comissão, enquanto que os de chefia pròpriamente dita passaram a ser atendidas por "funções" gratificadas, como hoje se pode ser mais claramente pelos anexos II e III, letra *c*, da Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960.

Ora, os favores do art. 7º da Lei nº 2.188, de 1954, que têm sua origem no art. 28 da Lei nº 284, de 1936, se dirigem, desenganadamente, aos ocupantes dos cargos efetivos cujas atribuições passaram a ser atendidas por cargos em comissão, como se pode ver da segunda parte do último dispositivo citado, *verbis*:

Art. 28. Aos atuais ocupantes efetivos de cargos extintos, "assim como os ocupantes efetivos de cargos cujas funções passem a ser exercidas em comissão", é assegurada sua situação pessoal"...

Como, então, se poderia enxergar naquele dispositivo a possibilidade de sua aplicação a ocupantes de cargos cujas atribuições passaram para funções gratificadas, justamente por serem simples chefias? Seria um retrocesso inaceitável e incompatível com a tendência de aperfeiçoamento que o legislador vem imprimindo na organização dos serviços públicos.

O Parecer nº 462-Z, ao qual nada me ocorreria aditar senão para mostrar como se afina inclusive com a legislação posterior, encerrou definitivamente a questão. A lei se referia aos ocupantes de cargos de Diretor e Diretor-Geral, quer se considere o dispositivo em questão sob o aspecto gramatical, quer se lhe perquiram os elementos teleológicos e até históricos. (grifamos).

E, se dúvidas ainda pudessem existir após aquêle pronunciamento, o art. 66 da Lei nº 3.780, de 1960, que é interpretação autêntica, encerraria a questão:

"Art. 66. Os ocupantes de *cargos de direção* abrangidos pelo art. 7º da Lei nº 2.188, de 3 de março de 1954, que ainda se encontrem em atividade na data da presente lei, terão os vencimentos fixados para os cargos em comissão que lhes forem correspondentes". (grifamos).

Eis aí: cargos de direção.

Pelo exposto, não vejo como alterar o ponto de vista expresso no aludido Parecer nº 462-Z, cujos fundamentos e conclusões subscrevo.

Nem me ocorre, *data venia* como se possa em rever qualquer semelhança entre as situações ali reconhecidas e a que se apresenta neste processo. O interessado não ocupou cargo de direção nem teve sua situação pessoal garantida pela Lei nº 284, de 1936. Apenas invoca precedentes que de igual modo, nada tem com o aludido pronunciamento. Sua pretensão não tem, assim, qualquer fun-

damento legal, pelo que aconselho seja indeferida".

Não encontro razões para modificar êsse entendimento eis que os elementos de direito e de fato permanecem inalterados.

Dêste modo, opino pelo indeferimento da pretensão de Joaquim Pinto Cintra de Camargo, que se me afigura ao desamparo da lei.

Salvo melhor juízo.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Excelência os meus protestos de elevada consideração e aprêço. — Antônio Balbino, Consultor-Geral da República".

6. Por seu lado, o Ministro Antônio Gonçalves de Oliveira, quando ocupava com brilho o cargo de Consultor-Geral da República, assim se manifestou, quanto ao assunto em tela, em trecho de seu parecer nº 462-Z de 12 de agôsto de 1958, aprovado por despacho do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, de 28-8-58:

"Na fixação da interpretação, a ser observada, da Lei nº 2.188, de 1954, verifica-se que *êsse diploma visou exclusivamente a beneficiar antigos titulares efetivos de cargos de direção* que passaram, por leis posteriores, notadamente pela Lei nº 284, de 1936, a ser exercidos em comissão" (grifamos)

7. Além do mais, sôbre a matéria já emitiu julgamento o Egrégio Supremo Tribunal Federal, em acórdão unânime de seu Plenário, de 27 de abril de 1962, julgando os *Embargos no Recurso Extraordinário nº* 40.789, cuja ementa merece ser transcrita:

"Embargos no Recurso Extraordinário nº 40.789:

Embargante: Paulo Ribeiro Assara e outros.

Embargada: União Federal.

Ementa: Cargo de chefia — Aplicação do Art. 7º da Lei nº 2.188 *de* 1954 — *A Lei nº* 2.188, *de* 3 *de março de* 1954, *art.* 7º, *refere-se aos servidores que exercem cargos de chefia, como diretores — Embargos rejeitados".* (grifamos).

8. Concordo com êsses pronunciamentos, tanto os de meus ilustres antecessores neste cargo como o do Egrégio Supremo Tribunal Federal na decisão referida. Estou convencido de seu acêrto e da justeza de suas razões.

9. Assim, pois, em meu entender, os pedidos dos interessados nos processos atrás citados não merecem deferimento, eis que nenhum dêles era ocupante, como diretor ou diretor-geral, de cargo de chefia, ou nestes estava aposentado, ao tempo do advento da disposição legal em foco.

10. Quanto ao alegado desacôrdo entre o art. 7º da Lei nº 2.188, de 3 de março de 1954, e o Decreto nº 41.195, de 26 de março de 1957, que o regulamentou, a meu ver, realmente o art. 3º do mesmo é de redação defeituosa, pois, após conceituar cargos de chefia, fala em *"encargos normais de chefia ou direção de departamentos, divisões, serviços e seções"* (grifamos).

1. Parece-me será útil expedir-se nôvo decreto cujo teor melhor se ajuste ao espírito da lei e à jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal a respeito.

Sugiro, por isso, a volta do expediente ao DASP, para que elabore projeto de decreto que consubstancie as medidas por êle propostas no item 4, letra *a*, de sua Exposição de 31 de julho de 1962.

Salvo melhor juízo.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais alto aprêço. — *Adroaldo Mesquita da Costa*, Consultor-Geral da República.