PROCURADOR — LOTAÇÃO

— Interpretação da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964; idem, da Lei n.º 4.863, de 29 de novembro de 1965.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. Nº 8.148/66

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E. M. n.º 430-H de 9 de novembro de 1966. — "Aprovo. Em 21-12-66." (Enc. ao M. F., em 26-12-66.)

*

PARECER

O dr. Ignácio Loyola da Costa, procurador de 1ª categoria do Quadro do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), órgão incorporado na extinta Superintendência de Política Agrária (SUPRA), preteia seu aproveitamento, vale dizer sua lotação, na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e fundamenta a pretensão no § 5.º do art. 4.º da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, e no art. 17 da Lei n.º 4.863, de 29 de novembro de 1965.

2. O Ministério da Fazenda entendeu cabível o pedido, sob o aspecto legal, e inclusive ressalta o interêsse daquela Secretaria de Estado em ver concretizada a medida.

3. O assunto foi submetido ao crivo do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) que, em longa exposição, analisa cuidadosamente a matéria, sob todos os ângulos, para afinal desaconselhar o deferimento da pretensão.

4. O problema merece exame meticuloso da legislação aplicável, de vez que sua execução, ainda hoje, é objeto de controvérsias, não obstante a regulamentação expedida.

5. O entendimento do DASP sôbre a questão está formulado nos seguintes têrmos:

"A proposta teve origem em pedido formulado pelo próprio funcionário, com base em opção feita nos têrmos do § 5.º, do art. 104 da Lei n.º 4.504-64 (Estatuto da Terra), combinado com o art. 17 da Lei n.º 4.863, de 1965. Sob a invocação dêsses dispositivos, requereu o interessado sua lotação na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Após o competente exame do assunto, cabe assinalar, preliminarmente, que não há como confundir, em aplicação simultânea, as duas disposições legais citadas.

A primeira cuida de faculdade de opção atribuída a servidores de órgãos extintos; a segunda confere à Administração podêres para promover o aproveitamento de servidores nos órgãos em que seus serviços sejam mais necessários.

Enquanto que, na opção, a iniciativa é necessàriamente do servidor, na redistribuição de que trata o § 1.º do art. 17 da Lei n.º 4.863-65, sòmente à Administração é reconhecido o direito de promover a medida, atendendo ao interêsse público e às necessidades do serviço do Estado.

Mesmo no caso das opções do pessoal dos extintos Instituto Nacional da Imigração, Serviço Social Rural e SUPRA, êste Departamento tem sustentado, reiteradamente, que a faculdade conferida pelo § 5.º do artigo 104 da Lei n.º 4.504, de 1964, ficava, como é óbvio, subordinada às conveniências da Administração e não poderia ser exercitada, sem limitações, a livre alvedrio dos interessados e sem consultar as exigências do serviço. Entendimento contrário viria estabelecer um precedente altamente nocivo.

É certo que a orientação seguida pelos Decretos ns. 55.889 e 55.890, de 31 de março de 1965, estabeleceu a respeito do assunto um critério liberal que não parece — *data venia* — coadunar-se com a norma prescrita na lei de que se originaram aquêles diplomas. Por êsse motivo êste Departamento, na exposição de motivos número 411, de 12 de julho de 1965, sugeriu a revisão de ambos os decretos, não tendo sido a sua proposta objeto de deliberação final até o presente momento. Nesta oportunidade seja-nos lícito reiterar a solicitação de decisão do assunto que é relevante,

dêle dependendo, em grande parte, a regularização da situação funcional de numeroso corpo de servidores ora em exercício no INDA e no IBRA.

De qualquer forma, conforme êste Departamento tem igualmente demonstrado, a concessão de qualquer opção, com fundamento no § 5.º do art. 104 do Estatuto da Terra, está condicionada à cláusula expressa naquela lei, da existência dos cargos ou funções ocupados pelos optantes no quadro do órgão que escolheram.

Esta circunstância, por si só, seria impeditiva do acolhimento da opção ora considerada, por isso que não existe no quadro permanente do Ministério da Fazenda o cargo de procurador da 1.ª categoria e, sim, o de procurador da Fazenda Nacional.

Apesar da aparente identidade, resultante de denominações semelhantes, são absolutamente inconfundíveis os dois cargos, já pelo regime de remuneração, já pelas próprias funções correspondentes. O procurador da 1.ª categoria ficaria impedido de exercer, no Ministério da Fazenda, as funções privativas dos procuradores da Fazenda Nacional, tornando-se ali de pequena, senão nula, utilidade.

Esta, aliás, é a posição dos atuais Procuradores do Quadro extinto do Ministério da Fazenda que não podem interferir na defesa desta, sob pena de nulidade dos atos praticados, e que, assim, permanecem naquela Procuradoria com funções muito limitadas.

Por outro lado, também, êste Departamento tem insistido, em diversas ocasiões, em que não há como deferir opções de pessoal dos extintos órgãos, transformados na SUPRA, sem perquirição rigorosa da legitimidade da investidura anterior. As irregularidades e o tumulto verificados na admissão de pessoal de que se trata aconselham tôda a cautela na confirmação e convalidação de sua situação nos quadros do funcionalismo.

A aceitação de qualquer opção, antes das competentes averiguações, constituirá precedente que abrirá as portas à consolidação de situações irregulares cuja revisão possìvelmente será reclamada pelo interêsse do serviço público.

Êste Departamento, na exposição de motivos n.º GB-31, de 5 de abril do corrente ano, aprovada pelo Sr. Presidente da República, renovou o seu entendimento quanto às providências preliminares que se tornam indispensáveis, antes da solução do problema de opções do pessoal aludido.

Estas razões parecem suficientes para evidenciar a falta de amparo da medida proposta no art. 104 da Lei n.º 4.504-64, visto que, em resumo:

1 — inexiste no Quadro Permanente do Ministério da Fazenda o cargo de procurador de 1.ª categoria, cujas funções são bastante diferentes das que constituem atribuição privativa dos Procuradores da Fazenda Nacional;

2 — a opção de servidores dos extintos INIC — SSR e SUPRA, conforme já decidiu o Sr. Presidente da República, sòmente poderá ser concretizada após a comprovação da legitimidade de investidura dos mesmos nos cargos ou funções que ora ocupem;

3 — os decretos que ampliaram, além dos limites da lei, a faculdade de opção daqueles servidores poderão vir a ser objeto de revisão proposta por êste Departamento e ainda não definitivamente resolvida.

Considerando-se, a seguir, a possibilidade do aproveitamento alvitrado, sob a cobertura do art. 17 da Lei n.º 4.863, de 1965, mais se acentua a inviabilidade dessa solução.

De fato, como ficou registrado, a medida de que se trata há que ser ditada pela necessidade do serviço, não sendo exeqüível mediante pedido de interessados.

Realmente, sem interferência de postulantes, em primeiro lugar seria imprescindível verificar a existência de excesso de pessoal, no órgão de que se pretende retirar o funcionário, e da deficiência no órgão em que se procura incluí-lo. Nenhuma dessas verificações foi feita, apurando-se, ao contrário, que o restrito campo de atribuições de um procurador de 1.ª categoria no Ministério da Fazenda viria colocá-lo na mesma posição de funcionários de igual cargo, pertencentes a quadro extinto, e que ali estão privados de desempenhar as funções que constituem a principal atividade daquele órgão.

Por outro lado, conforme já ficou exuberantemente esclarecido, o § 1.º do ar-

tigo 17 da Lei n.º 4.863-65, de forma alguma veio propiciar a transformação de cargos, ou estabelecer novas formas de readaptação *sui generis* ou alterar o *status* funcional de servidores. Tampouco aquêle dispositivo autoriza o provimento de determinado cargo pelo ocupante de outro cargo diferente, quer pela natureza, quer pelo regime de retribuição, quer pelas atribuições.

O cargo de procurador de entidade autárquica — convém repetir — não tem analogia com o cargo de procurador da Fazenda Nacional, ao qual a lei atribui, especìficamente, funções privativas cujo exercício não é facultado a servidores de outras categorias. O sistema de remuneração dos dois cargos difere, igualmente, de forma substancial.

Parece evidente, outrossim, que o servidor de autarquia sòmente poderá optar pelo seu aproveitamento em outra autarquia, não cabendo a inclusão de cargo, integrante do quadro de entidade autárquica, em quadro da administração centralizada."

6. Os dispositivos em debate estão assim redigidos.

Lei n.º 4.504-64.

"Art. 104 .....

§ 5.º Os servidores da Superintendência da Política Agrária (SUPRA), pertencentes aos quadros do extinto Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) e do Serviço Social Rural (SSR), poderão optar pela sua lotação em qualquer órgão onde existirem cargos ou funções por êles ocupados."

Lei n.º 4.863-65.

"Art. 17. .....

§ 1.º Poderá, ainda, o Poder Executivo promover a redistribuição dêsses cargos para aproveitamento de seus ocupantes em órgão em que haja necessidade de seus serviços, respeitada a lotação na mesma Unidade da Federação."

7. A carência de técnica administrativa do § 5.º do art. 104 da Lei n.º 4.504-64 vem criando sérios obstáculos ao seu fiel cumprimento, estando, portanto, a merecer análise cuidadosa, de modo que permita definir seu propósito.

8. A primeira dúvida a dirimir diz respeito à conceituação da expressão "qualquer órgão" inserta na citada norma jurídica.

9. É por demais sabido que a lei não contém palavras inúteis, sem sentido, sem inspiração. O legislador ao mencionar "qualquer órgão", pretendeu abranger indistintamente órgãos da administração centralizada ou descentralizada. Se assim não fôsse, a restrição estaria expressa, como, aliás, vem acontecendo em diplomas semelhantes. A opção, portanto, foi facultada em sentido amplo, isto é, sem restrição de qualquer espécie, no particular. Parece-me, assim, correta a interpretação dada pelo Poder Executivo, ao texto, na oportunidade de sua regulamentação, quando decretou no art. 75 do Decreto n.º 55.890, de 31 de março de 1965, que aquêles servidores poderiam optar por sua lotação em qualquer órgão da administração centralizada ou descentralizada.

10. Não é jurídico pretender-se que as opções só sejam permitidas para os dois órgãos criados (IBRA e INDA). A impossibilidade dessa medida é manifesta. Êsses órgãos não tinham e não têm quadro próprio de funcionários. Como, então, aplicar-se a parte final da regra que exige "mesmo cargo ou funções", na Repartição para onde se requer a opção? Vê-se assim que a intenção do legislador foi permitir uma opção sem limites, quanto ao Órgão.

11. Sôbre a exigência contida no preceito, entendo que ao intérprete não lícito afirmar ser imprescindível, para a ocorrência da opção, a necessidade de existir no órgão para o qual pretende ir o servidor, o mesmo cargo, no sentido que se pretende, isto é, mesma denominação, mesmo vencimento, mesma singularidade etc.

12. Isso significaria parcialidade no tratamento dado pela lei. Importaria numa faculdade restrita a um pequeno grupo que preenchesse essa condição, em detrimento dos demais, quando na realidade o legislador teve o intuito de permitir também a opção para os casos em que houvessem nos outros órgãos *funções* idênticas às exercidas pelo optante.

13. Funções a que se refere a lei, são as atribuições, as tarefas, os encargos afetos ao servidor. Aliás, no mesmo sentido foi o Parecer n.º 68-H, publicado no *Diário Oficial* de 25-9-64, ao ensejo do

exame da mesma expressão (funções) contida na Lei n.º 2.123-53.

14. A hipótese não é diversa, motivo pelo qual é perfeitamente cabível no presente caso, a interpretação dada a Lei n.º 2.123-53, no que se refere ao entendimento da palavra "funções".

15. Com efeito, a identidade no concernente ao "cargo", não importa, necessàriamente, em rigorosa observância da denominação do mesmo. Como é sabido, existem órgãos da administração indireta que pelas suas peculiaridades possuem cargos cuja denominação não segue estritamente a indicação do Plano de Classificação, porém, executam iguais tarefas às previstas no Sistema.

16. Estou de acôrdo com o DASP, quando afirma que essas opções não podem ser deferidas sem perquirição rigorosa da legitimidade da investidura anterior. Realmente, se isso ocorresse poderia acarretar sérias conseqüências de ordem administrativa, por isso que se convalidariam, talvez, possíveis irregularidades, relacionadas com a admissão ou nomeação de servidor. Correta é também a opinião segunda a qual o simples pedido de opção não implica seu deferimento. Há necessidade da audiência do órgão, para se saber da sua aceitação. Caso contrário poderia haver o inconveniente de superlotação no quadro, fato prejudicial a racionalização dos serviços da Administração pública.

17. Entretanto, isso não constitui motivo para prolongar-se indefinidamente a solução do problema.

18. As averiguações e sindicâncias devem recair, em primeiro lugar, naqueles que optaram por outros órgãos, que não o IBRA e o INDA, para não deixar êsses funcionários deslocados na organização e estrutura que se implantam nas citadas autarquias.

19. Não me parece que tal exame requeira prazo longo, mesmo porque, conforme informa o DASP, em sua Exposição n.º GB-31, de 5-4-66, dos 2.181 servidores, apenas 241 manifestaram desejo de serem lotados em diferentes órgãos da Administração. Os demais (1940) optaram pelo IBRA ou pelo INDA e já estão integrados nos serviços dessas Repartições, de modo que o estudo de suas situações não requer a urgência que se faz necessária aos outros.

20. Quanto à opção de que trata êste processo, de interêsse do Dr. Ignácio Loyola da Costa, a lei não a veda, como se vai evidenciar, a seguir.

21. A razão principal, para o DASP negar a pretensão do optante, foi a diferença de atribuições, que êle qualificou de *incompatibilidade* dos cargos de procurador de autarquia e de procurador da Fazenda.

Outra razão por êle invocada, foi a lotação prevista no art. 15 da Lei da Procuradoria da Fazenda.

E a terceira e última rezão aduzida pelo DASP seria a necessidade de se apurar a legitimidade da investidura do optante no quadro do extinto INIC.

22. Peço vênia para as seguintes ponderações, a respeito de cada um dêsses pontos.

As atribuições dos procuradores da Fazenda estão enumeradas no art. 4.º da Lei n.º 2.642, de 9-11-55. Os artigos subseqüentes cuidem da distribuição do serviço entre os procuradores lotados no Distrito Federal e contêm normas de trabalho e disposições de outra natureza.

Essas atribuições são tôdas de natureza jurídica: umas, consultivas, outras, administrativas; outras, de colaboração com o Ministério Público Federal, que representa a União em juízo. As consultivas e as de cooperação com o Ministério Público Federal, são evidentemente da mesma natureza das que exercem os procuradores das autarquias. Basta que se leia, item por item, o citado art. 4.º, para que essa conclusão se imponha.

Sòmente poderia suscitar-se dúvida, em face do argumento que mais adiante será analisado, quanto à função administrativa de promover a inscrição da dívida ativa e remeter a respectiva certidão ao Procurador da República.

23. Dispõe o art. 4.º, XIII, da Lei n.º 2.642:

"Apurar, à vista dos processos originários, a liquidez e certeza da dívida ativa; proceder a sua inscrição nos registros próprios; extrair e autenticar as correspon-

dentes certidões de dívida e remetê-las à Procuradoria da República."

24. Mas onde se poderá ver nessas atividades qualquer atribuição jurídica tão específica que um procurador de autarquia não possa desempenhar a contento, quando vários dêles estão emitindo pareceres da Procuradoria-Geral da República, *ad referendum* do Procurador-Geral sôbre a exatidão das próprias dívidas que a Fazenda Nacional executa em juízo? Nas autarquias, êles fazem mais que os procuradores da Fazenda, porque executam, em juízo, a dívida ativa nelas inscrita. E essa operação de inscrever a dívida poderia perfeitamente ser executada por funcionários administrativos, como é comum em outras repartições.

25. O DASP certamente supervalorizou essa atribuição de inscrever a dívida ativa — que nada mais é do que apreciar um processo administrativo, função normal aos procuradores das autarquias — porque a Lei n.º 2.642, no art. 21, parágrafo único, negou essa atribuição aos antigos assistentes jurídicos do Ministério da Fazenda, que haviam sido amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1946 e que a mesma Lei n.º 2.642 mandou incluir na Procuradoria da Fazenda.

26. Mas essa circunstância nada prova contra o peticionário, que não é assistente jurídico mas procurador de autarquia com plenas atribuições de natureza jurídica (consultivas ou de cooperação) e ainda com a atribuição — que os procuradores da Fazenda não possuem — de pleitear em juízo.

27. Se foi a Lei n.º 2.642-55 que mandou incluir aquêles antigos assistentes na Procuradoria da Fazenda, podia fazê-lo com restrições. E assim procedeu. Mas o direito do peticionário, de optar por seu aproveitamento na Procuradoria da Fazenda, resultou de outra lei, *de data posterior*, a Lei n.º 4.504-64, contra a qual não pode ser ùltimamente invocada uma lei anterior, referente, não aos procuradores de autarquia, que é a situação dêle, mas a antigos assistentes jurídicos, que tinham função auxiliar. Não existe, pois, obstáculo algum ao seu aproveitamento, no citado art. 21, que é inaplicável ao caso, ficando, assim, destituído de valia a alegada, mas inexistente, incompatibilidade entre a atribuição de inscrever a dívida ativa e as atribuições normais dos procuradores de autarquias.

28. Em desdobramento do argumento acima refutado o DASP observa que o peticionário teria de ficar, na Procuradoria da Fazenda, em quadro *extinto*, porque assim procedeu a Lei n.º 2.642-55 quanto aos antigos assistentes jurídicos. Isso é uma simples afirmativa, e não um argumento, porque o direito daqueles assistentes resultou da própria Lei n.º 2.642-55, que poderia estabelecer essa restrição, enquanto que o direito do peticionário resulta de *lei posterior*, que não contém essa restrição. Em face da Lei n.º 4.504-64, ainda que o peticionário viesse a integrar o quadro extinto da Procuradoria da Fazenda, daí não se conclui que êle devesse ficar com atribuições reduzidas, porque essa redução, resultante do citado art. 21, só se referia aos antigos assistentes jurídicos.

29. Também foi invocado, em reforço da inclusão do peticionário, no quadro extinto do art. 15 da Lei n.º 2.642, de 1955, que prevê um Procurador para cada Estado. Mas essa mesma lei prevê para o Rio de Janeiro (antigo Distrito Federal), como já o fazia para São Paulo, número muito maior de procuradores, como se vê do art. 5.º.

30. Além disso, a opção a que se refere a Lei n.º 4.504, de 1964, pode ser feita, legìtimamente, através de *aproveitamento em vaga existente*, fórmula que deve ser preferível, porque mais econômica para a União, e em plena consonância com o sentido da outra lei citada pelo peticionário, a Lei n.º 4.863-65. E o peticionário afirmou, sem contestação *que existem vagas no quadro da Procuradoria da Fazenda*. Por que pagar outro funcionário, para ocupar uma delas quando o aproveitamento do peticionário pode representar a extinção do ônus dos seus vencimentos atuais?

31. Acresce — e esta circunstância é da máxima valia — que as impugnações à pretensão do peticionário, tanto as de legalidade, como as de conveniência administrativa, provêm do DASP, e não do Ministério da Fazenda. *O Ministério, que é o órgão mais diretamente interessado, opinou, como consta do § 2.º do parecer, pela legalidade e pela conveniência do aproveitamento.*

32. Finalmente, argumenta-se com a necessidade — que se justifica por si mesma — de apurar a regularidade da investidura do peticionário no INIC. Mas nada se alegou contra essa regularidade. Não é curial que a possível existência de irregularidade em outros provimentos possa prejudicar o peticionário, cuja situação funcional é de todo indiscutível.

33. Assim sendo, ante o exposto, sou de parecer que o pedido em aprêço merece ser acolhido, pois a lei o faculta.

Sub censura.

Brasília, 9 de novembro de 1966. — *Adroaldo Mesquita da Costa,* Consultor-Geral da República.