ACUMULAÇÃO REMUNERADA — SAMDU

— O emprêgo no SAMDU constitui cargo para o efeito de acumulação remunerada.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PROCESSO Nº 14.045-64

PARECER

Cogita o presente processo da situação funcional de Procópio Dario Ouriques, que exerce o cargo de Contador, no antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, cumulativamente com o emprêgo de Contador no então Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU).

2. Embora a princípio fôsse controversa a natureza jurídico-administrativa do SAMDU com o perpassar do tempo e com a superveniência de nova legislação, a sua posição se foi consolidando e definindo.

3. Assim, em 5 de agôsto de 1964, na qualidade de Presidente desta Comissão, e com integral aprovação de seu Plenário, tivemos ensejo de apresentar ao Sr. Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público circunstanciado parecer a respeito de diversos aspectos da problemática da acumulação de cargos no Serviço Público Federal.

4. No tocante ao SAMDU, expusemos e concluímos naquela oportunidade:

"Pelas peculiaridades de que se reveste, continua sem definição jurídica o SAMDU, razão pela qual não se decidiu se as normas sôbre acumulação de cargos se aplicam a seus servidores.

Manifestando-se sôbre o assunto, na qualidade de Consultor-Jurídico dêste Departamento, Clenício da Silva Duarte acentuou:

"O SAMDU não é órgão integrante da administração direta, nem possui personalidade jurídica própria. Antes, corresponde a destacamento de serviços públicos de competência das instituições de previdência social, com o evidente objetivo de centralização de tais serviços, de modo a conseguir maior eficiência.

A sua posição, no quadro das entidades públicas, poderia ser situada como um prolongamento das instituições previdenciárias em seu conjunto, às quais incumbe custearem-lhe as despesas, sem que se haja conferido personalidade jurídica a êsse Serviço, quer de direito público, quer de direito privado.

(Parecer nº CLXXXII, de 6 de dezembro de 1957, *in Estudos de Direito Administrativo* — Vol. I — pág. 546).

Posteriormente, a Lei Orgânica da Previdência Social nº 3.807, de 26 de agôsto de 1960 estabeleceu, no § 2º do art. 118:

"A assistência médica domiciliar e de urgência continuará a ser prestada pela comunidade de serviços já existente e na forma estabelecida nos Decretos nºs 46.348 e 46.349, de 3 de julho de 1949."

Por sua vez, o Regulamento Geral da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 48.959-A, de 19 de setembro de 1960, preceitua, em seu art. 330, que o sistema geral da previdência social constitui-se de:

I — órgãos de orientação e de contrôle administrativo c/ ou jurisdicional (Departamento Nacional de Previdência Social, e Serviço Atuarial); e

Conselho Superior da Previdência Social

II — órgãos de administração, sob a denominação genérica de "instituições de previdência social" (Instituto de Aposentadoria e Pensões e Serviço de Alimentação da Previdência Social).

Acrescenta, ainda, o referido Regulamento, em seu art. 333:

"Compreende-se entre os órgãos de administração, a que se refere o item II do art. 330, a comunidade de serviços especializada aludida no § 2º do art. 118 da Lei Orgânica da Previdência Social, denominada "Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência, da Previdência Social (SAMDU).

Complementarmente, o mencionado Regulamento estabelece pormenorizadas normas de organização e funcionamento do SAMDU (arts. 394 a 404), com o propósito de adaptar as então existentes aos princípios nucleares da Lei Orgânica da Previdência Social.

Não se pode deixar de reconhecer as dificuldades de ordem doutrinária com que se defronta o intérprete para conceituar entidades, do ponto de vista jurídico.

Por isso, em seu *Direito Administrativo*, à pág. 302, Francisco Campos esclarece:

"Não é fácil estabelecer um critério teórico pelo qual se possam distinguir, de modo infalivel, as pessoas jurídicas de direito público das pessoas jurídicas de direito privado."

Contudo, é aquêle mesmo jurisconsulto que, à luz dos ensinamentos de numerosos doutrinadores estrangeiros, conclui:

"A mim me parece fora de dúvida que o critério decisivo para a conceituação da pessoa jurídica de direito público é o exercício por ela de competência do Estado ou de direitos de poder público."

. . . . . .

"A investidura da competência de direito público em um ente moral implica, igualmente, de modo necessário, a intervenção do Estado no seu funcionamento, a fim de não sòmente obrigá-lo a erercer as funções ou de administrar o serviço, como de evitar que no exercício de sua competência o ente moral desvie o exercício da sua capacidade para outro fim diverso do em atenção ao qual foi outorgada." (Obra citada, págs. 313 e 314).

Outro tratadista nacional, M. Oliveira Franco Sobrinho, em sua obra *Autarquias Administrativas*, fixou o princípio de que:

"Não são pessoas públicas tôdas aquelas que independem do Estado, porque nascem de uma iniciativa privada."

Em se tratando do SAMDU, foi o Poder Público que o instituiu como órgão de natureza especial, para realizar atividades originàriamente específicas de autarquias de autarquias de previdência social.

Quanto ao especto relativo aos seus servidores, o respectivo Quadro de Pessoal e a fixação ou alteração dos correspondentes valôres salariais sempre foram aprovados por ato do Ministro do Trabalho e Previdência Social, segundo se verifica, dentre outras, das Portarias nº 157, de 18 de setembro de 1959 (*Diário Oficial* nº 22) nº 492, de 8 de novembro de 1961 (*Diário Oficial* de 10) e nº 99, de 28 de março de 1926 (*Diário Oficial* de 2 de abril).

Conforme se deflui, naturalmente, de todo o exposto, e abstraindo de sua exata conceituação jurídica, não há como negar que o SAMDU é uma entidade pública federal incluída entre os órgãos de administração denominados, genèricamente, como instituições de previdência social.

Assim, as funções exercidas pelos servidores do SAMDU devem ser consideradas "cargos públicos", em seu sentido amplo, conforme o emprega o art. 185 da Constituição federal, subordinando-se, em conseqüência, às normas gerais e específicas que disciplinam o instituto da acumulação de cargos no Serviço Público."

5. Contudo, ao submeter o assunto ao Exmo. Sr. Presidente da República, e em face de sua complexidade e do caráter eminentemente jurídico que encerra, o Sr. Diretor-Geral do DASP julgou conveniente a audiência do Sr. Consultor-Geral da República.

6. Ao manifestar-se a respeito através do Parecer de referência 070-H, de 2 de setembro de 1964, o ilustre Professor Adroaldo Mesquita da Costa, titular da

Consultoria-Geral da República, expendeu as seguintes considerações:

"No que diz respeito ao SAMDU, parece-me que, com o advento da Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807, de 26 de agôsto de 1960) e seu respectivo regulamento (Decreto nº 48.959-A, de 19 de setembro de 1960), a conceituação daquele órgão na qualidade de "instituição de previdência social" ficou bem caracterizado, como se infere do § 2º do art. 118, da Lei nº 3.807-60 e arts. 330 e 333 do Decreto nº 48.959-A, de 1960.

Por conseguinte, sendo ratificada a natureza comunitária dos serviços assistenciais e de urgência, consoante a Lei Orgânica da Previdência Social, o seu pessoal, qualquer que seja o regime jurídico a que está submetido (CLT ou Estatuto), presta serviço, cuja natureza não permite discrepâncias sôbre a aplicação do instituto da acumulação.

Seria absurdo incluirem-se, nos efeitos da proibição de acumular as funções e emprêgos de sociedades de economia mista, e pretender-se excluir iguais categorias do SAMDU."

7. Êsse entendimento se tornou normativo e de compulsória executoriedade pelos órgãos da Administração Pública Federal com a aprovação do Exmo. Sr. Presidente da República, embora, à época, não tivesse sido o parecer publicado no *Diário Oficial*.

8. Atualmente, e após o advento do Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, o SAMDU passou a integrar o Instituto Nacional de Previdência Social — entidade autárquica resultante da unificação dos antigos Institutos de Aposentadoria e Pensões, circunstância que veio confirmar o entendimento exposto nos itens precedentes.

9. Em conseqüência, não se enquadrando a situação funcional de Procópio Dario Ouriques em nenhuma das exceções constitucinalmente estabelecidas à regra geral proibitiva da acumulação, deve o interessado apresentar imediata opção por um dos encargos, dando-se posterior ciência a esta Comissão.

C.A.C., 28 de março de 1967. — *José Medeiros*, Relator. — *Hilton de Carvalho Briggs*. — *Corsindio Monteiro da Silva*. — *Plínio de Carvalho Werneck*. — *José Maria dos Santos Araújo Cavalcanti*. — *Ladislau Godofredo Dias Carneiro Netto*.

Submeto nos têrmos do § 3º do art. 15, do Decreto nº 35.956, de 2-8-54, o presente parecer a aprovação do Sr. Diretor-Geral do DASP.

Brasília, 31 de março de 1967. — *José Medeiros*, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos.

De acôrdo. Em 4-4-67. — *Belmiro Siqueira*, Diretor-Geral.