FUNCIONÁRIO PÚBLICO — NOMEAÇÃO POR PRAZO CERTO — MEMBRO DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DA CAIXA ECONÔMICA — EXONERAÇÃO — GRATIFICAÇÃO DE PRESENÇA

— Interpretação da Súmula n.º 25.

— A gratificação de presença não tem caráter remuneratório, mas de simples representação ou para atender as despesas com a participação.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Napoleão Abdon da Nóbrega *versus* Sr. Presidente da República
Mandado de segurança n.º 18.697 — Relator: Sr. Ministro
THEMÍSTOCLES CAVALCANTI

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, indeferir o pedido.

Brasília, 21 de maio de 1969. — *Oswaldo Trigueiro*, Presidente — *Themístocles Cavalcanti*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Themístocles Cavalcanti — Napoleão Abdon da Nóbrega, antigo membro do Conselho Administrativo da Caixa Econômica Federal da Paralba, nomeado em 26/12/63 e empossado em 10/1/64, foi por ato do Presidente da República, de 15/9/67, exonerado daquelas funções.

Considera ilegal o ato, porque, nomeado por prazo fixo, não era de livre exoneração.

Que pretende ser reintegrado ou ressarcido das despesas materiais, asseguradas as vantagens até o fim do mandato.

Pedidas informações, suscitou a autoridade informante, que proferiu o parecer de fls. remetido pelo Exmo. Senhor Presidente da República, a êste egrégio Tribunal, a preliminar de decadência porque publicado o ato em 18/9/67, sòmente em 18 de janeiro, deu entrada a petição neste egrégio Tribunal.

No mérito reconhece que, de acôrdo com a legislação vigente — Decreto n.º 24.427, de 19/6/34, os membros dos Conselhos Administrativos das Caixas

Econômicas são nomeados com mandato de cinco anos, renovável a critério do Govêrno (art. 8.º, § 5.º), e a Lei número 4.728, de 14/7/65, sôbre mercado de capitais, repete o mesmo perceito, dispensando a aprovação do Senado.

Invoca, no mérito, a *Súmula* n.º 25.

A douta Procuradoria-Geral da República reproduz a preliminar e invoca no mérito a *Súmula* dêste egrégio Tribunal que regula a matéria.

VOTO

O Sr. Ministro Themístocles Cavalcanti (Relator) — Não houve, *data venia*, decadência. O pedido foi feito no dia em que se esgotava o prazo. Êste se iniciou com a publicação no *Diário Oficial*, em 18/9/67, do ato de exoneração que começou a correr do dia seguinte — 11 dias em setembro, mais 31 em outubro, mais 30 em novembro, mais 31 em dezembro e 18 em janeiro, perfazem, exatamente, 120 dias.

No mérito — O caso tem a sua solução na *Súmula* n.º 25, embora esta só se refira expressamente ao cargos de dirigentes de entidades autárquicas e, no caso, se trata apenas de membro do Conselho Administrativo.

Mas a verdade é que na construção da *Súmula*, tôdas as hipóteses foram formuladas e o acórdão padrão, mandado de segurança n.º 8.693, de 17/11/61, se referia a um membro de Conselho Diretor.

Quero, entretanto, deixar bem claro o meu desacôrdo com a *Súmula*, manifestado quando Consultor-Geral da República, quando me pedia o Govêrno, em 1955, que me pronunciasse sôbre uma política a seguir, sob o ponto de vista legal.

Entendeu em contrário a maioria dêste egrégio Tribunal, no caso mencionando nas informações, contra os votos dos eminentes Ministros Victor Nunes, Luiz Gallotti e Gonçalves de Oliveira, que ainda aqui estão, sendo relator o saudoso Ministro Ribeiro da Costa. O único voto vencedor que ainda honra êste egrégio Tribunal é o do Ministro Lafayette de Andrada. Não há mais votos vencedores presentes nesta Casa, na composição atual do Tribunal.

O caso foi amplamente debatido (ver *Arquivos do Ministério da Justiça*, v. 85, p. 208), destacando-se a intervenção do eminente Ministro Victor Nunes, que trouxe abundante subsídio de direito comparado que se encontra na jurisprudência americana.

Não obstante o brilho da controvérsia, não me parece que êste egrégio Tribunal se tivesse firmado em uma sólida doutrina para justificar o descabimento da cláusula que limita a competência do poder executivo, para desatender à imposição do prazo do mandato estabelecido por lei.

E assim o entendo, porque foi precisamente com o objetivo de firmar-se a justificação legal do poder do Presidente da República que se apresentaraam os exemplos divergentes da jurisprudência americana, nos casos Myers, Humphrey e Wiener, que atenderam as condições diferentes dos mandatos dos funcionários demitidos para daí tirar também critérios diferentes.

É que diferem nos casos citados a natureza dos cargos, a sua vinculação mais ou menos diretas ao Chefe do Poder Executivo.

A subordinação aos interêsses da administração de que participa, a dependência de aprovação pelo Senado, situações estas, que autorizam também diferenças de tratamento.

No caso Myers, de 1926, sob o Presidente Wilson, era um funcionário postal, embora de elevada categoria; no caso Humphrey, em 1935, sob o Govêrno Roosevelt, era um membro de uma Agência Governamental, da *Federal Trade Commission*, Wiener era um membro da Comissão de Reparações de Guerra (*War Clains Commission*) e foram tratados diferentemente não só pela Côrte Suprema, como pelo próprio Presidente.

Dirigindo-se a Humphrey, disse o

Presidente Roosevelt: "Eu não sinto que o seu espírito e o meu se orientem em comum, quer na orientação política, quer na administração da *Federal Trade Commission* e francamente, eu penso que seria melhor para o povo dêste País que eu tivesse plena confiança".

Não se tratava apenas da demissão de um funcionário, mas da boa orientação de uma política administrativa em setor importante.

No caso Wiener, o mesmo problema foi colocado e teve igual solução em decisão que Franckfurter apontava como perfeitamente idêntica à de Humphrey (Britthet, *The American Constution* — fls. 323).

Em ambos os casos a Côrte entendeu que a natureza dos cargos exercidos por Humphrey e Wiener eram quase legislativos e quase judiciais e que o próprio Congresso não desejaria que pairasse sôbre os membros dêstes Conselho a espada de Dâmocles, ficando a critério do Executivo homens que deveriam merecer a aprovação do Congresso.

As conclusões de *Justice* Taft que haviam justificado a decisão Myers tiveram de ser reformuladas por Sutherland e ali se lê que o poder de demissão pelo Presidente dos funcionários de livre demissão, só pode ser exercido em relação aos Secretários de Estado e funcionários puramente executivos, de um lado e do outro, os que não exercerem podêres não discricionários ou ministeriais como *postmasters*. Fora daí podia o Congresso impor limitação à livre demissão.

O Congresso passou a admitir o Poder de livre demissão, nos casos de nomeação por prazo certo em casos de negligência ou malversação.

Não vou reproduzir os votos, notadamente o de Franckfurter no caso Wiener e que se encontra no voto do eminente Ministro Victor Nunes já citado, quero apenas salientar a distinção feita por Sutherland no caso Humphrey, a saber: que a decisão no caso Myers se referia a um funcionário responsável perante o Presidente, em seu sentido estrito e de natureza executiva.

Corwin, em seu livro *The President Office and Powers*, fêz importantes observações e traz interessantes notas dos casos mencionados, com os comentários que são comuns a todos os tratadistas americanos ao apreciarem as decisões da Côrte Suprema, não sem referir certa reação contra a amputação dos podêres do Presidente.

No mesmo mandato de segurança já referido, o eminente Ministro Gonçalves de Oliveira, para justificar o seu voto divergente, trouxe copiosa jurisprudência desta egrégia Côrte em suas manifestações anteriores sôbre hipótese idêntica.

O que me parece evidente é que a doutrina a ser formulada por esta egrégia Côrte admite distinções, segundo a natureza das funções.

Eu construiria uma doutrina que tolerasse a demissibilidade apenas dos Presidentes dos órgãos de administração indireta, mas assegurasse o prazo da lei aos membros dos Conselhos, salvo a demissão em casos de malversação, prevaricação ou justa causa, ou motivo ponderável.

A rigor, êsses mandatos não deveriam exceder o prazo de quatro anos, mas isto é medida legislativa.

A nomeação por prazo certo é ato vinculado à lei outros diriam ato condição, de qualquer forma é ato limitado em seus efeitos pelas disposições legais que regulam a sua aplicação

Mesmo depois dessa nova jurisprudência, continuam as leis a estabelecer normas semelhantes para os órgãos como o IBRA, o Conselho Monetário Nacional etc...

O objetivo do prazo certo é o de manter a continuidade política e administrativa, e a orientação contrária cada vez mais dependente do Presidente da República, que a comanda.

Não nos sabe dizer qual a melhor orientação. Se tivesse de alterar o faria por um meio têrmo expresso na diver-

sidade de períodos de mandato, de maneira a admitir uma renovação parcial dos Conselhos, com a preferência por prazos curtos. Mas, a verdade é que cabe ao legislador fazê-lo.

Mas, se a lei fixa prazo certo, se o funcionário não é daqueles que pela sua dependência funcional do Presidente da República, impõe uma subordinação administrativa direta ao Presidente, penso que não há como considerar letra morta a cláusula restritiva que assegura o exercício por prazo certo.

Quanto à alegação de que o poder de nomeação é irrestrito, não admite limitações, a resposta está na própria Constituição que, em seu art. 83, VI, subordina expressamente a competência do Presidente da República para o provimento dos cargos públicos, ao que dispõe a Constituição e leis federais.

Está, portanto, o poder de prover os cargos públicos sujeito a exigências constitucionais e a outras condições que a lei pode estabelecer.

E se isto ocorre em relação aos cargos públicos, o que não se dirá em relação a outras funções que não integram cargos públicos e não se enquadram na categoria específica de funcionários públicos.

No âmbito constitucional poder-se-á fazer lembrar uma distinção, e esta de maior alcance político, seria entre as nomeações que dependem e as que não dependem de aprovação do Senado. Ter-se-ia, no primeiro caso uma vinculação política, com a aprovação por outro poder. Mas não é condição suficiente para limitar o poder do Presidente.

É o caso, por exemplo, do Procurador-Geral da República, cuja nomeação depende do Senado, mas que é de livre demissão. É o que ocorre também com os embaixadores.

O que limita, na realidade, no caso dos autos, o poder de exonerar, é a imposição de prazo certo para o exercício do mandato. O que poderia justificar a exoneração antes de terminado o prazo é a subordinação administrativa direta ao Presidente.

Não seria tolerável para o Govêrno, como ocorre freqüentemente, a permanência na função, de funcionário que se insurge contra a sua política e talvez do próprio Congresso, em setor importante da Administração Pública.

A doutrina não admite temperamentos, mas o certo é que permanece sem alternativa para o Govêrno, diante da gravidade da situação, a demissão, com reparação judicial puramente pecuniária.

Por outro lado, não seria tolerável manter um indivíduo incapaz, inepto, desatento às funções, ou que pela sua atuação manifesta o propósito de perturbar a orientação do órgão de que participa.

Ressalvo a sua posição doutrinária, porque o órgão é técnico e não político.

Não quero terminar o meu voto, entretanto, sem abordar outro ponto que parece relevante a muitos, isto é, que, no serviço público, a Constituição em seus arts. 95, §§ 1.º e 2.º. e 104, só prevê três categorias de funcionários, a saber:

"Os nomeados por concurso; os nomeados em comissão regulados pela legislação específica; e os servidores temporários para obras ou contratados para funções de natureza técnica e regulados pela Consolidação das Leis do Trabalho".

Não haveria lugar para funcionários nomeados *pro tempore*, porque não prevista no texto constitucional.

O equívoco porém, está em equiparar funcionários públicos aos que exercem funções temporárias, sem as qualificações do funcionário.

Há muito que faço essa distinção (ver nosso *Tratado de Direito Administrativo, IV*:20 — *O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico, I*:30). Não exercem funções, mas encargo público — Bielsa, Zanobini, chamariam *carga pública*".

A lei veio consolidar êsse conceito doutrinário. Funcionário público é o

que exerce cargo público e cargo público, di-lo a Lei n.º 3.780, de 1960, ratificando as definições de tôda a legislação anterior:

"É o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um funcionário, mantidas as características de criação por lei, denominação própria, número certo e pagamento pelos cofres públicos" (*Suplemento do Tratado — V*:242).

Não só isto, também a permanência, a continuidade, a integração ao sistema administrativo caracterizam a qualidade de funcionário.

É o que está no Estatuto dos Funcionários Públicos, era o que constava como definição precisa de todos os projetos de estatutos, desde o de Gracho Cardoso em 1911, é a opinião de todos os nossos autores, desde Viveiros de Castro e Alcides Cruz até Hely Lopes Meirelles e Cretella Júnior. Foi sempre o que sustentei, isto é, que a permanência, a continuidade no serviço é que caracterizam o funcionário público.

É a jurisprudência francesa e italiana que sempre acompanhamos e a doutrina daqueles países, como se vê, em Berthélemy, Staninof, Kammarer, e os mais modernos como Waline, Laubadère, Zanobini, e tantos outros que seria longo enumerar.

Assim, aquêle que é nomeado *pro tempore* para exercer determinada função pública, não é, nem sequer servidor público em seu sentido próprio, embora, em sentido genérico e usual, não se lhe possa negar essa qualidade, desde que nessa categoria se incluam os que exercem meras funções públicas, mas mediante contribuição por sessão do Conselho de que participam e a que comparecem.

E ainda aqui convém fixar bem a natureza dessa contribuição percuniária que, nada mais é do que uma gratificação, como a qualifica o estatuto dos funcionários públicos (art. 145, IX) pela participação em órgãos da deliberação coletiva.

Seria efetivamente uma gratificação em sentido próprio, se o titular já fôsse funcionário, mas não o será, se não fôr funcionário.

Essa gratificação que chamei sempre de "representação" (ver meu livro *O Funcionário Público e seu Estatuto*, página 291), tem as suas origens estranhas ao serviço público, mas criada pelo Estado francês no tempo de Luiz XIII, isto é, em 2 de fevereiro de 1625, que institutiu o *jéton d'Argent* para os que comparecessem às sessões de Academia Francesa, substituído depois por Colbert em 1683, pelo *jéton de Presence* (em 8 de janeiro).

O objetivo foi encorajar a "assiduidade dos colegas".

É o que nos informa o eminente Ministro do Tribunal de Contas, Rubem Rosa, em um dos seus magníficos votos naquela Côrte, e no qual decidiu que: "a gratificação pelo comparecimento a sessões do Conselho Superior de Tarifas não é computável para fins de aposentadoria".

Mas, voltando ao *jéton*, o seu uso se generalizou, às emprêsas privadas, porque estimulavam, também, o comparecimento às suas sessões.

No *Vocabulaire Juridique* de Henri Capitant se encontra boa definição jurídica:

"Importância atribuída a pesoas que assistem a certas sessões ou assembléias, ou a título de remuneração das funções que ali exercem, ou a título de retribuição de despesas".

No Brasil foram introduzidas, segundo parece, no serviço público, para os Conselhos de Contribuintes.

Insisto em que não tem caráter remuneratório, mas de simples representação ou para atender as despesas com a participação.

Se não se trata de cargo público, se não são atribuídos vencimentos, como disciplinar o seu regime pelo dos funcionários públicos?

O Decreto n.º 55.090, de 28/11/64, que regulamentou a gratificação, dispõe:

"Que a gratificação seja paga por sessão a que comparecerem os membros

do órgão de deliberação coletiva e não poderá exceder ao número de sessões ordinárias previstas no anexo".

Estão assim, fora do quadro dos funcionários e servidores públicos que atendem aos serviços permanentes da Administração, colaborando diretamente no serviço público.

A Constituição não previu nem precisava cogitar da espécie porque, no caso, se trata de mera colaboração com a Administração Pública e não de servidor público.

É óbvio que, não sendo funcionários públicos, não gozam também das garantias de estabilidade explìcitamente asseguradas aos funcionários públicos.

Mas a garantia *pro tempore* que a lei lhes garante acoberta a sua permanência na suposição de que servem bem com zêlo, com integridade.

Se, entretanto, a sua permanência na função se revela negativa para o serviço público e para a Administração, ou pela sua improbidade, ou pela sua omissão reiterada no cumprimento dos seus deveres ou por outra causa que, a Juízo da Administração, mas sujeita ao contrôle judicial, justifique a sua dispensa, não é obrigado o Govêrno a tolerar a sua permanência na função, acobertado pelo tempo, o membro de um órgão coletivo.

Assim, poder-se-ia temperar o livre arbítrio do Govêrno na dispensa do membro de um órgão coletivo, pela necessidade de subordinar essa dispensa à da justa causa, ou motivo relevante, alegados e comprovados e sujeita ao exame judicial, quando solicitado.

O que se contém na *Súmula* favorece o critério puramente político na escolha e permanência nos Conselhos de pessoas que dizem *sim* ao Govêrno.

Considero, entretanto, e êste é o espírito do princípio da nomeação *pro tempore*, considero, disse, que a existência nesses órgãos de elementos independentes ou mesmo que divergem do Govêrno, é altamente salutar, desde que essa participação não se desvirtue com a paixão política e os excessos que ela inspira ou pela incompetência e inércia funcional.

Além do mais, é preciso considerar que os cargos de direção são exercidos por pesoas de confiança do Govêrno e estas conduzem êsses órgãos para uma posição de justo equilíbrio.

De qualquer forma, o que me repugna é considerar letra morta uma garantia que está expressa na lei e de considerar não escrita uma cláusula que asegura o exercício *pro tempore*, tornando a função de livre dispensa do Govêrno.

No caso presente, o Govêrno alega que dispensou o impetrante porque deu provas inequívocas de não preencher satisfatória ou plenamente os requisitos que a própria lei impõe para a outorga operante do mesmo mandato".

A alegação não está comprovada, mas o certo é que a jurisprudência e a *Súmula* não exigiam essa comprovação.

O meu voto é para que se aceite como boa a motivação dada pelo Govêrno.

A afirmação de que não satisfaz os requisitos que a lei impõe para o exercício efetivo do mandato se me afigura motivo justificado para a demissão.

Considero o ato motivado e, por isso, nego o mandado.

VISTA

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

MS 18.697 — DF — Rel., Ministro Themístocles Cavalcanti. Reqte., Napoleão Abdon da Nóbrega (Ad., Paulo de Tasso). Reqdo., Exmo. Sr. Presidente da República.

Decisão: Pediu vista o Ministro Eloy da Rocha, após o voto do Relator negando a segurança.

Presidência do Sr. Ministro Luiz Gallotti. Licenciado, o Sr. Ministro Lafayete de Andrada.

Brasília, 11 de setembro de 1968. —

Álvaro Ferreira dos Santos, Vice-Diretor-Geral.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — O impetrante, que, por ato de dezembro de 1963, fôra nomeado membro do Conselho Administrativo da Caixa Econômica Federal do Estado da Paraíba, foi exonerado por Decreto de 15/9/67, publicado no *Diário Oficial* de 18 do mesmo mês (fls. 8). Em petição de 18/1/68, impetrou mandado de segurança.

As informações suscitadas suscitam a preliminar de decadência (fls. 18-19):

"3.º — Preliminarmente. O ato de exoneração do impetrante foi publicado no *Diário Oficial* de 18/9/67, p. 9.536, e o impetrante o confirma na petição inicial, o dia 18/9/67 foi uma segunda-feira.

O direito de requerer mandado de segurança extinguir-se-á decorridos 120 dias contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado (art. 18, da Lei n.º 1.533, de 31/12/51). Contando-se, na hipótese subcensura, o prazo de 120 dias, a partir de 18/9/67, data da publicação do ato contra o qual se insurge o impetrante, com a exclusão do dia do começo e inclusão do dia do vencimento (art. 27 do Código de Processo Civil), é bem de ver que aquêle prazo fluiu no dia 16/1/68. Concedida a dilatação de um dia, em razão de o *Diário Oficial* ser editado à tarde, ter-se-á que o dito prazo expirou no dia 17/1/68, que foi uma quarta-feira (artigo 4.º, da Lei n.º 1.408, de 9/8/51).

A petição inicial da segurança impetrada está datada de 18/1/68, segundo consta da cópia que instrui o processo em anexo. Admitido que a segurança tenha sido protocolada na Supremo Tribunal Federal na mesma data em que foi subscrita a petição inicial, fôrça é convir que, mesmo assim, o *writ* foi impetrado, intempestivamente, depois de vencido o prazo de 120 dias."

Julgo procedente a preliminar.

VOTO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Sr. Presidente, a questão, que é relevante, foi largamente debatida em mandados de segurança indicados na *Súmula* n.º 25, especialmente no mandado de segurança n.º 8.693, de 17/11/61 (*R.F. 202*:111 137).

Para a solução do problema, importa considerar a natureza dos Conselhos e da investidura dos seus membros. Refere-se a lei, na Carta Econômica Federal, a nomeação dos membros dos Conselhos Administrativos e o mandato por prazo certo, de cinco anos, podendo haver recondução. Assim dispuseram o art. 8.º, § 5.º, do Decreto n.º 24.427, de 19/6/34, e, recentemente, o art. 81, da Lei n.º 4.728, de 14/7/65.

O Sr. Ministro Amaral Santos — De modo que, se o delegado ou mandatário fôr inepto, o Govêrno ficará amarrado à inépcia?

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Permita o Ministro Eloy da Rocha uma pequena nota à margem do brilhante voto que está proferindo. Pode ser que um partido seja vencido numa eleição presidencial, por outro partido com diretrizes econômicas e sociais diversas. Então, aquêles mandatários serão constrangidos ou a praticar aquilo em que não acreditam ou a rebelar-se contra o Govêrno, criando atritos. De qualquer modo isso será incompreensível. Confesso que tenho vacilado muito, nessa matéria.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Vou examinar êsse aspecto. Quero, antes de tudo, mostrar como se conceituam, a meu ver, os Conselhos Administrativos. Êsses Conselhos, e individualmente os seus membros, são representantes da política do Govêrno, num setor determinado da Administração. Assim na política de crédito, assim no plano da Previdência Social, ou em outro setor. Poderá existir, na prática, na realidade, oposição entre o mandatário ou representante do Govêrno e o pensamento governamental, quando

aquêle se distanciar da política da Administração. Ocorrerá, então, negação da própria representação.

No tocante aos Conselhos Administrativos das instituições da Previdência Social, a legislação anterior à unificação da Lei n.º 3.780, de 26/8/60, aludia a representantes do Govêrno, nomeados pelo Presidente da República, com mandato de quatro anos. Pela legislação atual, o Departamento Nacional da Previdência Social será dirigido por um Conselho Diretor, que se constitui de oito membros, sendo quatro representantes do Govêrno, nomeados pelo Presidente da República. Um dêles, designado pelo Ministro de Estado, presidirá o Conselho.

Êsses mandatários ou representantes do Govêrno não são funcionários públicos, cuja nomeação deva obedecer ao art. 95 e parágrafo da Constituição. Não há funcionário público *pro tempore*, como assinalou o eminente Ministro Themístocles Cavalcanti. Aos servidores admitidos temporàriamente para obras, ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada, aplica-se a legislação do trabalho — artigo 104 da Constituição.

Trata-se de investidura, para a prestação do trabalho público, por prazo certo, na qual se consubstancia garantia, instituída por lei, diversa da garantia constitucional da estabilidade. Essa conceituação tem sido reconhecida em dispositivos de natureza constitucional. O Ato Institucional n.º 5, de 13/12/68, refere-se, expressamente, no art. 6.º, ao lado da estabilidade e da vitaliciedade, à garantia "de exercício em funções por prazo certo". Igual era a norma do art. 14 do Ato Institucional n.º 2, de 27/10/65. É espécie de estabilidade temporária.

O confronto com outros órgãos, para os quais se faz nomeação semelhante, revela a condição dos titulares dêsses cargos ou funções. Assim, por exemplo, quanto ao Conselho Monetário Nacional, a Lei n.º 4.595, de 31/12/64, dispõe que seis de seus membros, os nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal exercerão mandato de seis anos, podendo ser reconduzidos — art. 6.º, IV. Essa lei, que disciplina a política financeira do Govêrno, tanto que o título do Capítulo I é "Do Sistema Financeiro Nacional", e contém normas gerais sôbre instituições financeiras, estabelece, no art. 22: "As instituições financeiras públicas são órgãos auxiliares da execução da política de crédito do Govêrno Federal". Compreendem-se, entre as instituições financeiras públicas, as Caixas Econômicas Federais.

Encontra-se, na legislação, outro exemplo, que conforta a conclusão de que os membros dêsses Conselhos gozam de certa estabilidade temporária. Em face do art. 205 da Constituição de 1946, a Lei n.º 970, de 16/12/49, sôbre a organização do Conselho Nacional de Economia, prescreveu no artigo 3.º:

"O Conselho Nacional de Economia compõe-se de nove conselheiros, de notória competência em assuntos econômicos, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal.

§ 1.º A investidura no cargo de conselheiro é incompatível com o exercício de qualquer outra função pública e durará cinco anos."

Pois bem, extinto êsse Conselho, pela Constituição de 1967, o art. 181 dispôs, relativamente à posição do Conselho:

"Fica extinto o Conselho Nacional de Economia. Seus membros ficarão em disponibilidade até o término dos respectivos mandatos..."

Consagrou a Constituição, a propósito dos membros do Conselho Nacional de Economia, a disponibilidade. Como não se tratava de estabilidade comum, dispôs a Constituição que ficarão êles, os membros do Conselho "em disponibilidade até o término dos respectivos mandatos." Êsse princípio significa o reconhecimento de estabilidade temporária, vinculada ao prazo certo do mandato.

Os membros dos Conselhos exercem função de confiança da Administração *representação* ou *mandato* do Govêrno, por prazo certo. São colaboradores da Administração — art. 22 da Lei n.º 4.595, de 31/12/64. Êsse mandato governamental não se identifica, com o mandato de direito privado, que, em regra, é revogável — art. 1.316, I, do Código Civil. O mandato, aqui, é para uma função pública, como afirmou o eminente Ministro Themístocles Cavalcanti. A lei é explícita e até exaustiva, no tocante à outorga dêsse mandato, mas omissa quanto à revogação.

Entendo que, em face da natureza da investidura, não há direito à reintegração no exercício da função, contra a vontade do Govêrno. Considere-se, particularmente, que, entre os membros do Conselho, um dêles será escolhido Presidente, quer dizer, irá dirigir tôda a instituição. Poderá isto sim, existir, pela exoneração do mandatário, direito a reparação, uma vez que o mandato é por prazo certo. Penso que se pode admitir, até certo ponto, regra análoga à do contrato de locação de serviços por tempo certo — Código Civil, artigos 1.225 a 1.229 —, ou à do contrato de trabalho com prazo estipulado — art. 479 da Consolidação das Leis do Trabalho. Prevêem-se, em tais contratos, justa causa para a despedida e, assim, conseqüências patrimoniais do ato praticado sem justa causa.

O Sr. Ministro Amaral Santos — O próprio Govêrno, muitas vêzes, terá interêsse em ocultar a causa.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — O eminente Ministro Themístocles Cavalcanti julga que, alegada expressamente a justa causa pelo Govêrno, ela deve ser, em princípio, aceita. Tenho como certo que não seria possível investigar, no mandado de segurança, sôbre a justa causa, para saber se ela ocorreu ou não.

O Sr. Ministro Amaral Santos — V. Exa. não está construindo com matéria de direito privado o instituto de direito público, querendo exigir que o Poder Público prove justa causa para poder demitir um seu delegado? Que se condene o Poder Público a pagar perdas e danos, eu admitiria, mas que o Poder Público, que muitas vêzes terá interêsse em ocultar a causa...

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Afastei a inteira aplicação de norma de direito privado sôbre revogação de mandato. O meu argumento é êste: se no direito privado, na locação de serviços, como no contrato de trabalho, pode, embora o prazo determinado, ocorrer a despedida, por que não em hipótese como a dos autos? Parece-me que, rompido o mandato, cassada a representação, por prazo certo, sem justa causa, poderá haver reclamação de direito patrimonial.

O Sr. Ministro Amaral Santos — Até aí eu admito.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Mas, evidentemente, não no mandado de segurança.

Sob êsse aspecto, o meu voto coincide, em parte, com o do Sr. Ministro Themístocles Cavalcanti. Mas, tanto o exame da justa causa, quanto o do direito à reparação patrimonial, não poderão ser feitos em mandado de segurança.

Por inexistir direito à reintegração, indefiro o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Adaucto Cardoso — Sr. Presidente, participei da elaboração de muitas dessas leis, cuja validade o Tribunal ora discute. Elas corresponderam, no seu tempo, a um ideal de independência dos administradores, ...

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — — A prática mostrou que eram uma ilusão...

O Sr. Ministro Adaucto Cardoso — ... no exercício dos mandatos.

Essas leis existem, não foram revogadas. Não sei como o Tribunal pode encontrar vias construtivas que permi-

tam negar aquilo que está patente, que é a plena vigência dessas leis.

Enquanto o Govêrno, que tem tôdas as possibilidades de fazê-lo, não as revogar, o meu voto, com a devida vênia do eminente Relator, é divergindo dêle e concedendo a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — Sempre votei como acaba de fazer o eminente Ministro Adaucto Cardoso. Há muito, não se reabre aqui a discussão sôbre a matéria, porém, uma vez reaberta, só posso acompanhar S. Exa.

EXTRATO DA ATA

MS 18.697 — DF — Rel., Ministro Themístocles Cavalcanti. Reqte, Napoleão Abdon da Nóbrega (Adv., Paulo de Tasso). Recdo., Exmo. Sr. Presidente da República.

Decisão: Indeferido, contra os votos dos Ministros Adaucto Cardoso e Luiz Gallotti. Funcionou o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto.

Presidência do Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Adalício Nogueira, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Adaucto Cardoso, Themístocles Cavalcanti, Amaral Santos e Thompson Flores. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Licenciado, o Sr. Ministro Barros Monteiro.