FUNCIONÁRIO PÚBLICO — REGIME JURÍDICO ÚNICO — SERVIDORES DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Consultoria Geral da República
Processo nº 8100.000128/91-59
Informação na ADIn nº 449

Adoto, para os fins e efeitos do art. 21, item V, do Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990, as anexas Informações elaboradas pelo eminente Consultor da República, Dr. Fernando Cunha.

Sub censura.

Célio Silva
Consultor-Geral da República

Relator: Exmo. Sr. Ministro Carlos Velloso

Requerente: Procurador-Geral da República

Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional.

O Procurador-Geral da República, sob a égide do art. 103, inciso VI, da Constituição Federal, propõe Ação Direta perante a Suprema Corte, argüindo a inconstitucionalidade do art. 251, da Lei nº 8.112, de 11.12.90, que "Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais", de conteúdo seguinte:

"Art. 251. Enquanto não for editada a Lei Complementar de que trata o art. 192 da Constituição Federal, os servidores do Banco Central do Brasil continuarão regidos pela legislação em vigor à data da publicação desta lei."

2. Para tanto, o autor alega incompatibilidade do dispositivo impugnado com o *caput* do art. 39, da Carta Magna, *verbis:*

"Art. 39. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas."

3. O requerente sustenta, portanto, que "sendo o Banco Central uma autarquia federal, não há fundamento constitucional para que sejam seus servidores excluídos, sequer temporariamente, de regime jurídico único e dos planos de carreira aludidos no artigo 39 do texto da Lei Maior".

4. Por fim, requer que após colhidas as informações de praxe e ouvido o advogado-geral da União, lhe seja dada vista dos autos para manifestação final sobre o mérito.

5. Não houve pedido de medida cautelar.

6. Pela Mensagem nº 21, de 10.4.91, o Exmo. Sr. Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal solicita as informações do Exmo. Sr. Presidente da República.

7. Para cumprimento do disposto no art. 5º, inciso V, do Decreto nº 92.889, de 7 de julho de 1986, foram requisitados os elementos necessários à instrução e julgamento do

processo, no caso aos Titulares do Ministério da Justiça e da Secretaria da Administração Federal.

8. O Ministério da Justiça forneceu, devidamente aprovado, o Parecer CJ/Nº 149/91, de 18.04.91, da lavra do seu eminente Consultor Jurídico, Dr. Inocêncio Mártires Coelho, que, se referindo à fundamentação para o pedido constante da peça vestibular, transcrito com destaque no item 3, acima, assim ponderou:

"Trata-se, bem se vê, de interpretação tópica e meramente literal do texto constitucional, pois o art. 39 da Carta Magna, no particular, há de ser conectado com o art. 192, expressamente referido no dispositivo impugnado, ou seja, no art. 251 da aludida Lei nº 8.112/90.

É que, a teor do aludido art. 192 da Lei Fundamental — como já posta em relevo pela própria Consultoria-Geral da República (Parecer nº SR-70) — verifica-se ter o constituinte sinalizado para a necessidade de se promover uma 'inteira reforma do sistema financeiro nacional', via de lei complementar que deflagrará a incidência de todos os dispositivos da unidade normativa constituída pelo citado art. 192 — o *caput* e seus parágrafos — em cuja abrangência se compreendem, inclusive, os servidores do Banco Central do Brasil, responsáveis pela operacionalização do sistema financeiro nacional.

De outra parte — e isso parece não ter sido percebido, desde logo, pelo ilustrado Chefe do Ministério Público da União —, o dispositivo impugnado não exclui de vez aqueles servidores do regime jurídico único de pessoal civil da União, suas autarquias e fundações.

Apenas e tão-somente diferiu a solução, em disposição transitória, para aguardar a lei complementar exigida pelo art. 192 da Lei Maior, onde, necessariamente, se contemplarão as especificidades do trabalho daqueles servidores, que, ninguém contesta, exercem atribuições especiais, não assimiláveis, sem mais, aos quefazeres comuns da chamada burocracia governamental, comodamente regulamentáveis por lei de caráter genérico.

De mais a mais, como todos sabemos, sendo a inconstitucionalidade do estado *patológico* de conflito entre as normas infraconstitucionais e as regras ou princípios da Lei Maior, é de *bom aviso* impugnar aquelas normas somente quando impossível emprestar-lhes interpretação *conforme a Constituição*, obviamente sem violentar o sentido inequívoco visado pelo legislador e objetivamente traduzido na proposição jurídica.

Ora, no caso, ressalta, à evidência, que o legislador não quis, nem determinou se excluísse, definitivamente, do regime jurídico único os servidores do Banco Central.

Antes, prudentemente, decidiu que, enquanto não for editada a lei complementar, que a eles necessariamente se aplicará — pois o sistema financeiro só funciona com normas e pessoas —, continuarão tais servidores regidos pela legislação até então em vigor, a qual, de resto, não foi nem poderia ser revogada, porque, abrangente de universo mais amplo que o composto pelos funcionários públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais.

A propósito, vale lembrar que, nesse contingente, sujeito a tratamento legal diverso e transitório, foram expressamente incluídos os servidores estrangeiros com estabilidade no serviço público brasileiro, os quais permanecerão submetidos ao regime jurídico até então vigorante — o da CLT — *enquanto não adquirirem a nacionalidade brasileira* (Lei nº 8.112/90 — art. 243, § 6º).

Como não lhes foi assinado prazo para se naturalizarem brasileiros, nem se poderá naturalizá-los à força, conservarão eles seu especial regime jurídico enquanto o desejarem, não passando pela cabeça de ninguém impugnar aquele dispositivo legal ao argumento de que ele implica a manutenção, por tempo indeterminado, ou pelo menos não determinável já, de dois regimes jurídicos entre os servidores públicos federais, o anterior, da CLT, e o estatutário, criado pela Lei nº 8.112/90."

9. Já a Secretaria da Administração Federal (SAF), através do ilustre titular de sua

Assessoria Jurídica, Dr. Renato Antônio Prates Menegat, através do Ofício nº 033/91, de 3.5.91, assim manifestou-se ao discorrer sobre o texto do art. 192 da Constituição Federal, mais especificamente sobre o seu inciso IV, cujos conteúdos encontram-se diretamente relacionados com o dispositivo maculado de inconstitucional:

"8. Nada obstante, para que se possa analisar com melhor e mais ampla visão o sentido do inciso IV, art. 192, da Constituição Federal, faz-se mister discorrer sobre a natureza, atribuições, e a própria razão de ser do Banco Central do Brasil. Assim o fazendo, o intérprete entenderá melhor os motivos que levaram o constituinte a editar aquele inciso constitucional e o legislador a incluir o art. 251 entre as disposições da Lei nº 8.112/90.

9. O Banco Central do Brasil, criado pela Lei nº 4.595/64, foi constituído sob a natureza jurídica de autarquia, reservando-lhe a lei o papel de superintendente do sistema bancário, competindo-lhe, nessa condição, entre outras, as relevantes funções elencadas no art. 8º daquele diploma legal, como emissão de papel-moeda, saneamento do meio circulante, fiscalização das instituições financeiras, regulamentação do câmbio, e, sobretudo, aquelas imanentes a um autêntico banco central, de que são exemplos a realização de redescontos e empréstimos a instituições financeiras bancárias, recolhimentos compulsórios, bem como os depósitos voluntários também de instituições financeiras.

10. De analisar-se, de igual modo, o alcance do mandamento inserto no art. 192 da Constituição Federal, ao reservar à lei complementar a organização do Banco Central do Brasil. Princípios básicos de administração assinalam que o termo 'organização', tal como referenciado na Constituição Federal, tem significado amplo, não restrito à natureza jurídica da entidade, abrangendo seus objetivos, funções, atribuições, departamentalização a ser utilizada, sistema contábil, destinação do patrimônio, receitas e, evidentemente, o sistema de pessoal (regime jurídico, direitos, deveres, etc.). Mesmo no tocante à natureza jurídica, não há qualquer determinação no sentido de que o Banco Central do Brasil seja mantido como autarquia. Os bancos centrais, do mundo, são organizados das mais diversas formas: autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, entes autônomos, entidades singulares e outras, conforme constante dos estatutos constitutivos dessas entidades. São detalhes que não passaram despercebidos ao constituinte ao dispor que somente uma lei complementar, discutida e votada no Congresso Nacional, poderá definir. A organização do Banco Central do Brasil. Suas funções, atribuições, sua departamentalização interna, o regime de seu pessoal e, mesmo, sua vinculação a esse ou àquele poder, deverão, portanto, ser redefinidos pela lei complementar de que trata o art. 192 da Constituição Federal. Assinale-se, a título informativo, que diversos projetos de lei complementar tramitavam no Congresso Nacional quando foi editada a Lei nº 8.112/90, alguns dos quais alterando a atual natureza jurídica do Banco Central do Brasil. Não há, portanto, qualquer vício de inconstitucionalidade no art. 251 da Lei nº 8.112/90. Ao contrário, seria de discutível constitucionalidade eventual disposição da Lei nº 8.112/90, normativo ordinário, no sentido de, antecipando-se à lei complementar, estender seus ditames a questão dependente de regulamentação específica.

11. O controvertido art. 251, então, Sr. Ministro, a par de sua inteira harmonização com o que se vê disposto no art. 192, inciso IV, da Constituição Federal, vê-se ele absolutamente repassado de um sentido eminentemente prático, havendo o legislador ordinário, sem sombra de qualquer dúvida, agido com a melhor prudência e senso de oportunidade, abstendo-se de invadir área reservada ao legislador complementar, e por aí neutralizando possíveis dificuldades futuras, no particular.

12. O regime jurídico dos servidores do Banco Central do Brasil, por todo o exposto,

somente pode ser alterado se a Lei Complementar a que se reporta o art. 192 da Constituição Federal assim o dispuser. Até que a lei complementar venha a ser apreciada pelo Congresso Nacional, e sancionada, permanecem inalteradas as funções do Banco Central do Brasil e sua organização ditada pela Lei nº 4.595/64. É ponto pacífico, em doutrina, que quando uma nova determinação constitucional prescreve a necessidade de uma lei complementar para regulamentar determinado assunto, a lei anterior (no caso a Lei nº 4.595/64, a chamada lei da reforma bancária) adquire *status* de lei complementar até que a nova lei complementar venha a ser editada. Na espécie, as disposições da Lei nº 4.595/64 ficam recepcionadas como se de lei complementar fossem, considerando que somente podem ser alteradas, parcial ou totalmente, com plena observância do processo legislativo próprio da lei complementar.

13. Toda e qualquer alteração na atual estrutura técnica e administrativa do Banco Central, assentada na Lei nº 4.595/64, dependerá, via de conseqüência, de nova lei complementar, aprovada por maioria absoluta do Congresso Nacional, a teor do contido no art. 69 da Carta Magna. Esse entendimento, por sinal, é defendido por eminentes doutrinadores e juristas.

14. Reportando-se ao artigo 192 da Constituição Federal, Celso Ribeiro Bastos (*Comentário à Constituição do Brasil*, Saraiva, 1990), citado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (em parecer desenvolvido para a Abrapp — Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada), expressa entendimento no sentido de que:

"O presente artigo estipula que o sistema financeiro nacional será regulado em lei complementar. Na verdade, já existe o referido sistema disciplinado pela Lei nº 4.595/64, que passa a vigorar com força de lei complementar. Não é que a referida lei se converta em norma dessa categoria. O que acontece é que, não podendo a matéria atinente ao sistema financeiro ser disciplinada senão por lei complementar, a normatividade anterior, nada obstante não constar de norma dessa natureza, só pode ser modificada por preceito dessa categoria legislativa. Daí sua eficácia ser de lei complementar e poder falar-se, em conseqüência, que a Lei nº nº 4.595/64 tem força de lei complementar. São duas as matérias que lhe cabem: estruturar o sistema financeiro com vistas aos objetivos descritos no artigo sob comento e tratar de forma específica dos incisos constantes do artigo, assim como dos seus parágrafos, sobretudo o terceiro, que exige uma legislação integradora."

15. Assim sendo, e tendo a Constituição Federal excepcionado a situação do Banco Central do Brasil, determinando que sua reorganização se proceda mediante lei complementar específica, não poderia o Congresso Nacional determinar que parte dessa organização se dê pela lei ordinária. Essas as razões que levaram o Presidente da República a sancionar o art. 251 da Lei nº 8.112/90, que, ao contrário de outros dispositivos vetados, é de inteira constitucionalidade. Acresce notar que os projetos de lei complementar sobre o reordenamento do sistema financeiro nacional possibilitarão amplas discussões sobre a melhor organização, funções, atribuições, âmbito de ação e vinculação do Banco Central do Brasil, criado há mais de 25 anos e merecedor, portanto, de redefinições que melhor a adequem à realidade atual e ao seu papel institucional."

10. Como se pode deduzir das transcrições inseridas nos itens 8 e 9 *retro*, os órgãos ali mencionados forneceram abundosos subsídios à instrução da ação direta de que se trata, fazendo com que entendamos desnecessárias quaisquer outras considerações a propósito do assunto.

Desse modo, Exmo. Sr. Consultor-Geral, sugerimos sejam as informações apresentadas na forma aqui disposta.

Brasília, 7 de maio de 1991.

Fernando Cunha
Consultor da República