

*FUNCIONÁRIO PÚBLICO — SERVIDOR DE AUTARQUIA —
CONCURSO — INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ALCOOL*

— O Título VIII da Constituição tem como destinatários os funcionários públicos, designação que a lei reserva para os ocupantes de cargos da administração centralizada.

— Os servidores de autarquias não são funcionários públicos no sentido legal; assim, quando há conveniência na extensão, a eles, das normas peculiares aos funcionários, a equiparação deve resultar de ato expresse e inequívoco.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 76.051-51

Despacho do Presidente da República — Consultoria Geral da República — E. M. número 19, de 22 de janeiro de 1953, encaminhando à consideração presidencial o Parecer sob número 23-T, da mesma data, relativo ao provimento de cargos no Instituto do Açúcar e do Alcool, emitido no processo em que são interessados Moacir Parente Viana e outros. “Aprovado. Em 2-2-953”.

*

PARECER

I

1. O Exmo. Sr. Presidente da República, atendendo à solicitação do Se-

nhor Presidente do Instituto do Açúcar e do Alcool, enviou a esta Consultoria Geral, para exame, o processo em que Moacir Parente Viana e outros reclamam contra o ato da direção da referida autarquia que indeferiu o pedido de abertura de concurso para o provimento de cargos da classe inicial da carreira de “Economista Técnico Canavieiro”, de seu quadro de pessoal.

2. A questão já foi exaustivamente debatida no Instituto, e sobre ela também se pronunciou o Departamento Administrativo do Serviço Público. Havendo o decreto n.º 29.118, de 10-1-51, que aprovou o Regimento Interno do I.A.A., estabelecido nos arts. 4.º e 5.º, que o

provimento dos cargos de determinadas carreiras far-se-ia mediante concurso de provas e de títulos, a Comissão Executiva daquele órgão, pela Resolução n.º 493, de 17-1-51, estabeleceu que também esta seria a norma a adotar para aqueles cargos não mencionados no decreto n.º 29.118. Assim agindo, entendeu, porém, de assegurar a situação pessoal dos que ocupavam cargos à data da Resolução. E' contra esta exceção que se rebelam os reclamantes, insistindo pela abertura de concurso também para os lugares ocupados pelos beneficiários da efetivação e a fim de que possam a eles concorrer. Sustentam a inconstitucionalidade da Resolução, em face do art. 186, da Constituição, que obriga a realização de concurso para o provimento dos cargos iniciais de carreira.

II

3. A Resolução impugnada, entretanto, não feriu preceito legal e foi baixada pela Comissão Executiva no uso de suas prerrogativas regulamentares, como o demonstrou o Sr. Presidente da entidade, em exposição dirigida ao Chefe da Nação.

4. Em verdade, o Título VIII, da Constituição, como nêlé está escrito, tem como destinatários os "funcionários públicos", designação que a lei reserva para os ocupantes de cargos da administração centralizada (Constituição, art. 65, n.º IV; Estatuto, de 1939, artigo 3.º; Estatuto de 1952, art. 2.º). A êles se aplicam, automaticamente, os princípios ali inseridos, que a lei ordinária não poderá variar, entre os quais o da obrigatoriedade do concurso para o provimento dos cargos iniciais de carreira.

5. Os servidores de autarquias, porém, não são "funcionários públicos" no sentido legal. Assim, quando há conveniência na extensão, a êles, das normas peculiares aos funcionários, a equi-

paração deve resultar de ato expresso e inequívoco. Há exemplos numerosos (Código Penal, art. 327, parágrafo único, para os efeitos nêlé previstos; Lei n.º 488, de 15-11-48, art. 33, quanto à fixação de vencimentos; Lei n.º 563, de 18-12-48, sôbre participação em comissões remuneradas; Lei n.º 1.095, de 3-5-50, sôbre serviços de tesouraria; Lei n.º 1.162, de 22-7-50, sôbre aposentadorias, revogada pela de n.º 1.434, de 17-9-51; Lei n.º 1.234, de 14-11-50, sôbre vantagens a servidores que operam em Raios X; Lei n.º 1.278, de 12-12-50, sôbre concessão de licença especial; Lei n.º 1.534, de 27-3-52, sôbre provimento, mediante concurso de cargos e funções em autarquias e institutos de previdência social e entidades autárquicas; Estatuto de 1952, arts. 80, IV, 121, III e 189, quanto à contagem de tempo de serviço e acumulação).

6. O egrégio Supremo Tribunal Federal, em acórdão unânime, de 5-10-49, proferido no mandado de segurança número 1.083, impetrado por João de Lucena Neiva e outros contra o Instituto do Açúcar e do Alcool, na qualidade de seus servidores, feriu a tese de frente, conforme publicação na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 27, páginas 132-135.

Disse o Sr. Ministro Lafayette de Andrada, a propósito dos servidores de autarquias:

"Não exercem êles cargos públicos, e sim cargos nessas entidades, cujos serviços, embora, são controlados pelo Estado. A equiparação só poderia ser concedida em lei.

.....

Os funcionários das autarquias, portanto, não podem ser considerados funcionários públicos. Têm estatuto próprio, independente do Estatuto dos Funcionários do Estado. Cada autarquia tem uma finalidade, e sua organização no que respeita a seus empregados, nem sempre é idêntica".

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães acentuou:

“Os servidores de autarquia não são funcionários públicos; estão, como muito bem afirmou o eminente Sr. Ministro Relator, sujeitos a um regime, a um estatuto particular. Para certos efeitos, especialmente, para os efeitos penais, são eles equiparados aos funcionários públicos, nos termos do Código Penal. Essa equiparação, todavia, não impede que tenham eles um estatuto especial”.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato observou:

“Entendo que a própria equiparação do funcionário, na ordem penal, tem como pressuposto a inexistência dessa equiparação na ordem civil. O legislador teve de fazer a equiparação e não foi desarrazoada, porque o patrimônio das autarquias não é bem particular”.

7. O colendo Tribunal Federal de Recursos, ao julgar o mandado de segurança n.º 619, impetrado por Hortêncio Catunda Medeiros e outros, contra o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, em acórdão de 4-5-50, afirmou a mesma tese de que o pessoal autárquico não é funcionário em sentido próprio. Os reclamantes impugnaram instruções para um concurso aberto no Instituto, sob o fundamento de que elas limitavam o número de inscrições. Invocaram os reclamantes, no presente processo, o art. 186, da Constituição. O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos, Relator do feito, disse:

“Já este Tribunal tem fixado que os servidores autárquicos não são funcionários públicos.

Este Tribunal e o egrégio Supremo Tribunal Federal” (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 24, pag. 205).

O Sr. Ministro Rocha Lagoa, afirmou, peremptoriamente, que a exigên-

cia inscrita no texto do art. 186, da Constituição, não era extensiva ao pessoal do Instituto contra a direção do qual fôra impetrada a segurança, afinal denegada (Rev. cit., pag. 210).

8. Êsses pronunciamentos, vindos de tão alto, dispensam outros. A recente Lei n.º 1.584, de 27-3-52, dispondo sobre a obrigatoriedade dos concursos nas autarquias, é, aliás, prova eloqüente de que o princípio constitucional não era, de início, extensivo a tais entidades.

9. Não se aplicando, à época da Resolução impugnada, aos servidores do Instituto, a norma constitucional, por não serem eles “funcionários públicos” e havendo o Regulamento afastado certos cargos da regra da competição, ficou o campo livre à Comissão Executiva para dispor sobre o assunto. E ela o fez com o propósito louvável e salutar de ampliar os casos de concurso. Mas, assim como poderia silenciar a respeito, ou determinar que os cargos não referidos no decreto executivo seriam de livre provimento, era-lhe também lícito dispor de forma mista, isto é, ratificar as situações existentes, criadas sem concurso, e exigir tal formalidade somente para os casos futuros.

10. A exigência prescrita na Lei número 1.411, de 13 de agosto de 1951, de possuírem os ocupantes de cargos de economista, o respectivo diploma, não afeta o caso em exame, ocorrido antes dela.

11. Em face do exposto, opino pela manutenção do despacho de indeferimento, exarado pelo Sr. Presidente do I.A.A., por falta de amparo legal à impugnação contra o mesmo levantada.

E’ o que me parece.

S. M. J.

Rio de Janeiro, 22 de janeiro de 1953.
— Carlos Medeiros da Silva, Consultor Geral da República.