

SERVIDOR DE AUTARQUIA — ACUMULAÇÃO REMUNERADA  
— FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR — I. A. P. I.

— A expressão “estabelecimento de serviço público”, contida no preceito estatutário, tem conteúdo amplo e nela se incluem as fundações públicas.

— A circunstância de ser a Fundação da Casa Popular pessoa jurídica de direito privado não afasta os seus auxiliares da vedação de acumular.

— O servidor do I. A. P. I., que esteve em exercício na Fundação da Casa Popular, deve repor a importância que recebeu indevidamente por motivo de acumulação proibida.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PROCESSO N.º 6.065-57

Claudionor Luttgardes Cardoso de Castro, então servidor do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (I.A.P.I.), permaneceu à disposição da Fundação da Casa Popular, no período de 19-3-1951 a 10-7-1954, sendo que:

a) durante todo o afastamento recebeu os salários de sua função no Instituto;

b) de 19-3-1951 a 23-6-1952, recebeu, ainda, gratificações na Fundação;

c) de 24-6-1952 a 2-6-1954, exerceu cargos em comissão na F.C.P., percebendo os correspondentes vencimentos, cumulativamente com os que lhe eram pagos no I.A.P.I.

2. Estribado no art. 121, item III, do Estatuto dos Funcionários, segundo o qual o funcionário designado para servir em autarquia, sociedade de economia mista ou estabelecimento de serviço público perderá o vencimento ou remuneração do cargo efetivo, exige o I.A.P.I. a *repositio indebiti*, relativamente aos salários por êle pagos ao aludido servidor, de 24-6-1952 a 2-6-1954.

3. Inconforma-se, todavia, o interessado, alegando que o Decreto-lei n.º 9.621, de 21-8-1946, que dispõe sobre a execução dos serviços da Fundação da Casa Popular, permite a requisição de servidores federais, estaduais, municipais, autárquicos, etc., e prescreve

(art. 3.º, alínea a) que êsses servidores continuarão a receber pela sua instituição ou repartição o vencimento remuneração, salário ou importância mensal que, ordinariamente, percebiam pelo cargo ou função nos órgãos a que pertenciam.

4. Argumenta que o mencionado dispositivo estatutário não se aplica ao seu caso, porque:

a) o Estatuto dos Funcionários, Lei Geral, não poderia revogar disposições de lei especial;

b) além disso, a Fundação da Casa Popular não é autarquia, mas entidade de direito privado.

5. Exatamente acerca do citado artigo 3.º, alínea a, do Decreto-lei n.º 9.621, de 1946, assim se expressou, in D. O. de 26-2-1954, o então Consultor-Jurídico do DASP:

“O Estatuto é lei primária no tocante ao regime jurídico do funcionalismo civil da União. O direito ao vencimento, por parte do servidor federal, regula-se pelas prescrições que nêle se inscreverem, contra as quais não pode subsistir princípio anteriormente consignado em lei que apenas secundariamente regia a matéria. Concorde, assim, com o ponto de vista da D.P. no sentido de que a regalia prevista no art. 3.º, letra a, do Decreto-lei n.º 9.621, de 1946, está revogada, por ser incompatível com o dis-

posto no art. 121, n.º III, do Estatuto em vigor". (Processo n.º DASP 2.022 de 1953).

6. Posteriormente, o mesmo Consultor-Jurídico teve ensejo de reexaminar o assunto, à vista, inclusive, de alegações pertinentes à natureza jurídica da Fundação da Casa Popular. E, através do Parecer n.º CLXXX (*in* Pareceres do Consultor-Jurídico do DASP, pág. 306-10) assim se expressou:

"8. Reexaminei, meditadamente, a equação jurídica proposta, sem me alhear, também, das conseqüências práticas que, por certo, acarretará à Fundação da Casa Popular, a cessação da garantia de vencimentos aos funcionários federais que nela servem.

9. Não encontro, no entanto, argumentos que abalem a convicção exposta em meu parecer anterior. O preceito estatutário não manda cancelar o vencimento ou remuneração apenas ao funcionário afastado para servir em entidade de direito público, tanto assim que enumerou entre os beneficiários da prestação de trabalho as sociedades de economia mista.

10. A descrição estatutária visou, obviamente, a se referir aos tipos de entes personalizados junto aos quais podem servir, por meio de requisição, os servidores federais. Não somente alcançou definitivamente, as autarquias e sociedades de economia mista como às demais entidades que, exercendo um *serviço público*, possam dispor da atividade de funcionários da União.

11. A natureza jurídica da Fundação da Casa Popular não é pacífica, como afirma a consulta. Embora os seus Estatutos, aprovados em Portaria n.º 69, de 23 de maio de 1952, lhe atribuam a condição de pessoa jurídica de direito privado (*Diário Oficial* de 11 de junho de 1952, pág. 9.636), não vacilou o eminente Consultor-Jurídico do Ministério do Trabalho, Dr. Oscar Saraiva, em declarar, recentemente, com a concordância do titular da pasta:

"...embora se trate de organização à qual foi dada a forma de uma Fundação, entendemos tratar-se, inequivocamente, de entidade de direito público

que reúne as características de uma verdadeira autarquia (*Diário Oficial* de 11 de fevereiro de 1954, pág. 2.040)".

7. Lembra o aludido Consultor-Jurídico que "os serviços da F. C. P., são considerados públicos federais", nos termos do art. 11 do Decreto-lei n.º 9.777, de 1946, que a instituiu. Invoca, além disso, o depoimento de escritores estrangeiros, segundo os quais, no Direito belga e no alemão o sentido de "estabelecimento público" se identifica com o de "fundação pública". Conclui que a Fundação da Casa Popular é um dos estabelecimentos de serviço público a que alude o art. 121, n.º III, do Estatuto. E arremata:

"O funcionário público, que nela passe a ter exercício, sujeitar-se-á ao mesmo regime dos que fiquem a serviço de autarquias ou sociedades de economia mista. O art. 3.º, letra *a*, do Decreto-lei n.º 9.621, de 1946, está revogado pela superveniência de lei com a qual é incompatível (art. 2.º, § 1.º da Lei de Introdução ao Código Civil)".

8. Além disso, mesmo que não se considerasse a situação do referido servidor sob o aspecto acima focalizado, ainda assim se evidenciaria a necessidade da reposição reclamada pelo IAPI, em face do disposto no art. 121, item I, do E. F., que estabelece:

"Art. 121. Ressalvado o disposto no parágrafo único dêste artigo, perderá o vencimento ou remuneração do cargo efetivo o funcionário:

I — Nomeado para *cargo em comissão*, salvo o direito de optar".

9. Assim, parece incontestável o direito, que tem o I. A. P. I., de exigir a reposição da importância indevidamente paga ao interessado.

10. Convém atentar, entretanto, em que o art. 3.º, letra *a*, do Decreto-lei n.º 9.621, de 1946, só foi revogado em 1-11-1952, com a vigência do atual Estatuto dos Funcionários. Dêsse modo a reposição só é cabível a partir de 24-6-52, quando o interessado passou a exercer cargo em comissão na F.C.P., pela impossibilidade de perceber os vencimentos correspondentes a êsse último

juntamente com os salários da função de que era ocupante no I. A. P. I..

11. Considerando, todavia, a natureza do assunto, esta D.P. julga conveniente seja solicitado o pronunciamento do Consultor-Jurídico.

D. P., em 27 de janeiro de 1958. — *Paulo Pope de Figueiredo*, Diretor — Ao Dr. Consultor-Jurídico. — Em 28 de janeiro de 1958 — *João Guilherme de Aragão*, Diretor-Geral.

#### PARECER

##### I

Claudionor Luttgardes Cardoso de Castro, quando servidor do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, foi requisitado para a Fundação da Casa Popular, tendo aí permanecido de 19 de março de 1951 a 10 de julho de 1954.

2. Como consta do processo, percebeu o interessado, durante todo o período de afastamento, os salários da função efetiva de que era titular no referido Instituto, além de gratificações e vencimentos de cargo em comissão pela entidade requisitante.

3. Indaga-se da legalidade de sua situação, no que se refere à percepção cumulativa dos salários da função efetiva que ocupava no I.A.P.I. e dos vencimentos do cargo em comissão em que fôra investido na Fundação da Casa Popular.

4. A Divisão Jurídica do mencionado Instituto, chamada a opinar, concluiu pela necessidade da reposição dos salários auferidos nessa autarquia, pois a fundação da Casa Popular seria uma entidade da administração indireta, de modo que os vencimentos aí percebidos em cargo em comissão não podiam ser acumulados com os provenientes da função efetiva do interessado, além de consoante entendimento do meu antecessor, o art. 3.º, alínea *a*, do Decreto-lei n.º 9.621, de 21 de agosto de 1946, se achar revogado pelo art. 121, n.º III, do Estatuto dos Funcionários em vigor (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952).

5. Intimado a providenciar essa reposição, o interessado impugna a medi-

da, sob color de que a Fundação da Casa Popular é pessoa jurídica de direito privado, não podendo conceituar-se como autarquia, razão por que não há falar em acumulação, nem, por outro lado, em revogação do art. 3.º, alínea *a*, do Decreto-lei n.º 9.621, de 1946, que é norma especial, insuscetível de revogação por lei geral.

6. A D. P. dêste Departamento, reafirma o ponto de vista do meu predecessor, para concluir pela revogação do citado preceito do Decreto-lei n.º 9.621, de 1946, por esta forma solucionando o caso:

“Convém atentar, entretanto, em que o art. 3.º, letra *a*, do Decreto-lei n.º 9.621, de 1946, só foi revogado em 1-11-1952, com a vigência do atual Estatuto dos Funcionários. Dêsse modo, a reposição só é cabível a partir de 24-5-1952, quando o interessado passou a exercer cargo em comissão na F.C.P., pela impossibilidade de perceber os vencimentos correspondentes a êsse último, juntamente com os salários da função de que era ocupante no I.A.P.I.”

7. A despeito dêsse pronunciamento taxativo, solicitou aquela Divisão minha audiência sôbre a matéria, com o que concordou o Sr. Diretor-Geral.

##### II

8. Sôbre a natureza jurídica da Fundação da Casa Popular, não cabe a menor dúvida de que não se trata de autarquia, pois a personalidade jurídica de direito privado de que se acha investida afasta de logo, qualquer conclusão nesse sentido.

9. Já tive ensejo de opinar sôbre a caracterização de entidades dessa natureza, a propósito de pretensão da Fundação Brasil Central em transformar-se em órgão da administração direta (parecer emitido no proc. 9.278 de 1957), onde, entre outras coisas ponderei:

“Não se pode obscurecer, todavia, em órgãos dessa natureza, uma certa parcela de delegação administrativa, que muito os assemelha às autarquias, das quais, entretanto, se distanciam, no que diz respeito à personalidade jurídica, que não é de direito público, e na irres-

ponsabilidade do Estado quanto às obrigações assumidas, quer pela Fundação, quer por seus administradores (art. 3.º, dos Estatutos citados).

São fundações públicas, que, representando uma modalidade nova de pessoa jurídica oriunda da vontade do Estado (cf. Oscar Saraiva, *Novas Formas de Delegação Administrativa do Estado*, in “Revista do Serviço Público”, setembro de 1944, págs. 114 a 117), não estão adstritas a uma obediência integral e desenganada das regras do Código Civil, ainda que estas também incidam sobre elas”.

10. A Fundação da Casa Popular, como a Fundação Brasil Central, embora possuam personalidade jurídica de direito privado, executam serviços públicos e se mantém através de dinheiros públicos. E’ significativo, a respeito, o que estatuí o art. 11 do Decreto-lei n.º 9.777, de 6 de setembro de 1946:

“*Os serviços da F. C. P. (Fundação da Casa Popular), são considerados públicos federais*, ficando, em consequência, os seus bens e atos isentos de todos os impostos e tributações federais, estaduais e municipais” (grifei).

11. Se não são entidades autárquicas, o exercício dos cargos e funções nelas existentes obedece às normas que disciplinam a acumulação de cargos públicos.

12. A circunstância de ser a Fundação da Casa Popular pessoa jurídica de direito privado não afasta os seus auxiliares da vedação de acumular, eis que as sociedades de economia mista também o são e, no entanto, as regras proibitivas de acumulação sobre elas incidem como se fôsem entidades de

direito público. Não dá margem a dúvidas o preceituado no art. 2.º do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, na redação constante do Decreto n.º 36.479, de 19 de novembro de 1954.

13. Atente-se ainda que, na hipótese, o interessado não prestou serviços ao órgão de que foi requisitado, de modo que a percepção do salário neste, sem a respectiva contraprestação só se justificaria se não recebesse também a título de vencimento, estipêndio na entidade que o requisitou. Do contrário, ter-se-ia, ainda, um locupletamento ilícito.

### III

14. A revogação do art. 3.º, alínea *a*, do Decreto-lei n.º 9.621, de 1946, pelo art. 121, n.º III do vigente Estatuto dos Funcionários, é evidente, pois, que só vige a lei especial ao lado da geral posterior, quando as disposições daquela não entram em choque com as determinações desta. No caso, a antinomia é irretorquível.

15. Com efeito, a expressão “estabelecimento de serviço público” contida no citado preceito estatutário (art. 121, n.º III, *in fine*), tem conteúdo amplo e nela se acham abrangidas as fundações públicas.

16. Acolho, assim, as conclusões da D. P., que se me afiguram de juridicidade inatacável.

E’ o meu parecer.

S. M. J.

Rio de Janeiro, 7 de março de 1958.  
— *Clenício da Silva Duarte*, Consultor Jurídico.

De acôrdo. Em 12-3-58. — *João Guilhaume de Aragão*, Diretor-Geral.