

AUTARQUIAS — PROCURADORES — REGIME JURÍDICO

— O regime jurídico dos procuradores de autarquias federais é o do Ministério Público da União, no que diz respeito a vencimentos fixos, atribuições, impedimentos e prerrogativas; quanto aos demais aspectos da função aplica-se o Estatuto dos Funcionários.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

PROCESSO P. R. N.º 10.892-62

Conselho de Ministros — Consultoria-Geral da República. E.M. n.º 125, de 15 de março de 1962. Emite parecer sobre o regime jurídico dos procuradores das autarquias federais. "Aprovo o parecer. 15-3-62". (Arquivado na S.P.R., em 16-3-62) — Brasília, 15 de março de 1962.

*

Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho de Ministros.

Com referência ao anexo processo, tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o meu parecer E-8, sobre o regime jurídico dos Procuradores das Autarquias Federais.

Valendo-me da oportunidade, rogo se digne Vossa Excelência, se fôr o caso,

mandar comunicar-me a decisão final que nêle fôr proferida, a fim de que seja anotada ao pé das cópias do mesmo, para constar de publicação oficial determinada pelo art. 11 do Regulamento do Gabinete do Consultor-Geral da República, aprovado pelo Decreto n.º 41.249, de 5 de abril de 1957.

Sirvo-me do ensejo para apresentar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. — *Antônio Balbino*, Consultor-Geral da República.

*

PARECER

N.º de Referência: E-8.

Em memorial firmado pela Associação dos Procuradores das Autarquias Federais cuida-se do regime jurídico dessa categoria profissional, tendo em vista, sobretudo, pronunciamentos do Poder Judiciário, ali referidos, com respeito a Lei n.º 2.123, de 1.º de dezembro de 1953.

Tive oportunidade de externar-me, recentemente, em Parecer n.º E-2, de 24 de janeiro do corrente ano, sobre a condição jurídica dos procuradores de autarquias, em face da legislação geral e especial, a que estão subordinados (*Diário Oficial*, de 5 de fevereiro de 1962, págs. n.º 1.508, a 1.510).

A situação dêsses funcionários é, certamente, singular, a partir da Lei n.º 2.123, de 1953, que os igualou, sob certos aspectos, aos Procuradores da República. São, por um lado, servidores autárquicos, e, como tais, sujeitos ao Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (art. 252, n.º II, da Lei n.º 1.711, de 1952), mas gozam de equiparação aos membros do Ministério Público da União, quanto a vencimentos, atribuições, impedimentos e prerrogativas (art. 1.º da Lei n.º 2.123, de 1953).

No curso, portanto, de um ano, duas leis se sucederam na definição do tratamento da mencionada carreira funcional, gerando as perplexidades que, até agora, se apresentam.

É de notar-se, ainda, e especialmente, que, num e noutro caso, a incidência das referidas leis ficou subordinada à condição específica de seu aperfeiçoamento, conforme a cláusula “no que couber”, inserta em ambos os textos legislativos.

A expressão não prima pela clareza, cabendo ao intérprete disciplinar as regras de preponderância nos casos de conflito ou coincidência de normas legais sobre a mesma matéria.

Quando a lei determina a sua aplicação *no que couber* a determinados funcionários, isto importa que o conteúdo de seus preceitos representa a fonte normativa principal, cedendo apenas às incompatibilidades legais ou materiais que lhe interditem a execução.

A compreensão do termo foi elaborada a propósito do art. 252, n.º II, do Estatuto, em excelente estudo do ilustre Ministro Oscar Saraiva.

“É de se inferir, portanto, que em relação aquêles referidos no artigo anterior, o de n.º 252 comentado, a aplicação das normas estatutárias não é subsidiária, mas primacial” (“A aplicação do Estatuto ao pessoal autárquico”, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 35, pág. 7, grifos do autor).

Também o professor Temístocles Calvânti, com a sua autoridade de consagrado administrativista, conclui no mesmo sentido:

“*No que couber* — As expressões finais significam que as disposições especiais se aplicam preferentemente, excluindo naturalmente as normas gerais que se aplicam a todos os funcionários.

É evidente que as normas relativas a promoções, bem como a aposentadoria se regulam por leis especiais, não cabendo, assim, a aplicação de normas gerais.

No que couber se refere a casos particulares, dando-se preferência às normas especiais” (*O Funcionário Público e o*

seu regime jurídico, 1958, vol. II, pág. 350).

Não foi outro o ponto de vista do professor Caio Tácito, que, à época, ocupava a Consultoria Jurídica do DASP, quando observou:

“Como deve ser entendida a condição “no que couber”? Não se trata, de certo, de simples ação supletiva, tal como se determina, por exemplo, em outro dispositivo, para os diplomatas e membros do Ministério Público (art. 253). As disposições estatutárias devem constituir no *que couber*, norma primária, e não apenas secundária, com respeito ao extranumerário não amparado. Não é somente nas lacunas, nos interstícios, nas omissões da legislação anterior que se observará a lei nova.

Verificando o cabimento do preceito mais recente, a sua obrigatoriedade cancelará a eficácia de norma anterior que o contrarie. A solução será, em suma, a de mensurar, em cada hipótese, se é ou não compatível com a natureza característica da função de extranumerário esse ou aquele dispositivo do Estatuto. Reconhecida a propriedade de sua aplicação, a regra mais nova revogará a mais antiga, segundo o princípio da sucessão das leis no tempo”. (“O Estatuto de 1952 e suas inovações”, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 34, págs. 6 e 7).

Mutatis mutandis, o mesmo raciocínio dever-se-á invocar no enfoque da expressão, quando reaparece no texto da Lei n.º 2.123, de 1953. Somente quando for incompatível com o *status* da função deixará de se tornar eficaz a equiparação desejada pelo legislador.

No que se refere a vencimento, atribuições, prerrogativas e impedimentos a *norma principal* para os procuradores de autarquias é, portanto, a dos membros do Ministério Público da União, em decorrência da equiparação configurada na Lei n.º 2.123, de 1953.

Quanto aos demais aspectos da função pública, vigorará o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, no que não for incompatível com a natureza autárquica do serviço.

Como observei no parecer anterior, os procuradores de autarquias federais gozam de identidade, em sentido pleno, aos Procuradores da República, com referência aos direitos inerentes à respectiva carreira, bem como ao regime de remuneração, salvo quanto às percentagens sobre a cobrança da dívida ativa.

Em via de consequência dessa mesma assemelhação, não podem usufruir, cumulativamente com os acréscimos de vencimentos a que têm direito, as gratificações adicionais por tempo de serviço. Como sábiamente pontificou o Supremo Tribunal, em decisão a que aludi no parecer mencionado, são vantagens idênticas, sob rótulo diferente e, assim, de impossível acumulação (acórdão no rec. extr. 42.950 DJ, 26-10-59, págs. 3.572 e 3.573).

Também já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em acórdão proferido no recurso de mandado de segurança n.º 5.547, agora trazido à colação, que entre as prerrogativas referidas da Lei n.º 2.123, figura o direito a férias anuais de 60 dias (*Diário da Justiça* de 7-3-60, págs. 594 e 595).

A interpretação judicial sobre o alcance da equiparação, sobretudo quando emanada dos tribunais superiores do país, não pode ser indiferente à conduta administrativa que deve ter em mira, tanto por um princípio de acatamento ao Poder Judiciário, como em atenção aos ditames da economia processual, a exegese adotada no plano jurisdicional. Embora as decisões judiciais somente constituam *res judicata* entre as partes, devem ser estendidas, na esfera da administração, aos casos idênticos, desde que expressem uma inequívoca opção dos tribunais (ver, a respeito, Carlos Medei-

ros Silva, *Pareceres do Consultor-Geral da República*, vol. IV, pág. 17.

Não me faltariam elementos de convicção de ordem jurídica, para a sustentação da tese oposta, mas o argumento, de que só agora tomo conhecimento, de existência de despacho do Presidente da República no *Diário Oficial*, de 23 de abril de 1957, determinando a sustação dos efeitos de pareceres de um dos meus ilustres antecessores na mesma linha que me inspirou, até final pronunciamento do Poder Judiciário, e o que me conduz, tendo em vista algumas decisões judiciais no mesmo sentido das acima mencionadas, a sugerir, pelo menos *si et in quantum* que a mesma prudente abstenção do Poder Executivo em inovar matéria *sub judice* deve ser obedecida com respeito à aplicação dos critérios sugeridos em meu parecer anterior. Não será demais acrescentar que, como consagrado, as modificações na jurisprudência administrativa não alteram os atos administrativos praticados sob a orientação primitiva, mantendo-se estáveis as relações jurídicas constituídas à luz dessa última (Francisco Campos, *Direito Administrativo*, 1943, p. 62; decisões do DASP, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 18, p. 280; vol. 20, p. 232; *Diário Oficial* de 1-5-1949, p. 7.547), e que não deve, em suma, a Administração pública, na revisão de critérios interpretativos, violentar os efeitos futuros de situações instituídas ao abrigo de critérios precedentes, a menos que estes se evidenciem em flagrante

contradição com a lei interpretada e assim nulos de pleno direito.

Complementando, com as explanações que ilustram o presente parecer, o anterior pronunciamento desta Consultoria-Geral, entendo que não haverá inconveniência em se reconhecer que a norma *principal e especial* sobre o regime jurídico dos procuradores de autarquias federais é a dos membros do Ministério Público da União, no que diz respeito a vencimentos fixos, atribuições, impedimentos e prerrogativas. Nos demais aspectos jurídicos da função pública, que não se contenham no elenco da equiparação legal, dita norma será a dos Estatutos dos Funcionários Públicos Civis da União naquilo em que não contrariar as peculiaridades inerentes à natureza do órgão autárquico.

Na matéria por critério de prudência e, já agora, de fidelidade à norma que determinou o despacho acima, proferido de 23 de abril de 1957 do Sr. Presidente da República, torna-se aconselhável que a Administração procure nortear-se, na espécie, mantendo a orientação já fixada pelas decisões judiciais, especialmente do Supremo Tribunal Federal, que tenham interpretado o sentido da Lei n.º 2.123, de 1953, tenha em vista as imposições de estabilidade administrativa e do princípio da isonomia (Constituição, art. 141, § 10).

É o meu parecer, salvo melhor juízo.
—Antônio Balbino — Consultor-Geral da República.