

AUTARQUIA — CONSELHOS FEDERAL E REGIONAIS DE ENGENHARIA E ARQUITETURA

— Aos servidores autárquicos se aplica o Estatuto dos Funcionários, no que couber, e a legislação complementar posterior que a eles se refira.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PROCESSOS NS. 10.735-64, 12.232-64 E 2.828-66

PARECER

Nos anexos processos discute-se a natureza jurídica do vínculo empregatício dos servidores dos Conselhos Federal e Regionais de Engenharia e Arquitetura.

2. Entendem alguns desses órgãos que todos os seus servidores estão sujeitos ao regime da legislação trabalhista, porque, enquanto o art. 3º do Decreto nº 48.959-A, de 19 de setembro de 1960, que aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social

com base na Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807, de 1960), exclui de sua incidência os funcionários civis e militares da União, bem como os das respectivas autarquias, o art. 331 do mesmo Regulamento inclui taxativamente entre os contribuintes do IAPI os Conselhos Federal e Regionais de Engenharia e Arquitetura, os quais por dedução, não teriam sido considerados do gênero autárquico.

3. Louvados nesse entendimento, alguns daqueles Conselhos passaram a contribuir somente para o IAPI. O CREA da 6ª Região tomou, inclusive, a iniciativa de ingressar em juízo com uma Ação Declaratória, visando a definir o regime aplicável aos seus servidores.

4. Julgando procedente a Ação, decidiu o Juízo solicitado:

"a) que os servidores do CREA ora Autor, não são, funcionários públicos na acepção estatutária;

b) que os seus servidores só têm direitos e obrigações funcionais previstos no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União porque o CREA os adotou em sessão de 12 de janeiro de 1956;

c) que não são extensíveis aos servidores do CREA, os níveis de vencimentos, paridade, enquadramento, classificação e demais direitos concedidos por leis especiais subsequentes ao Estatuto, adotado pelo CREA, salvo se alterarem o Estatuto;

d) que a organização do pessoal do CREA não está sujeita a aprovação pelo DASP, nem pela Presidência da República."

5. Devolvido o exame da causa ao Tribunal Federal de Recursos, por força de recurso interposto do decidido na primeira instância, na Egrégia Corte foi prolatado o seguinte Acórdão:

"Os servidores autárquicos não são funcionários públicos. Estando regidos por dis-

ciplina própria, só subsidiariamente se lhes aplica a norma estatutária."

6. Ao examinar o assunto, verificou este Serviço, entretanto, que administrativamente não prospera a tese defendida pelos citados Conselhos, visto como por definição legal constituem eles, em conjunto, entidade sem dúvida autárquica. Senão, consulte-se o art. 1º do Decreto-lei nº 8.620, de 1946, nestes termos:

"Art. 1º O Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura e seus Conselhos Regionais, criados pelo Decreto nº 23.569, de 11 de dezembro de 1933, constituem em seu conjunto uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público." (sem destaque no original).

7. Ora, mesmo aceitando, *ad argumentandum*, que o Regulamento Geral da Previdência Social tornasse todos os servidores desses Conselhos contribuintes obrigatórios do IAPI, não seria essa razão suficiente para acarretar necessária alteração da personalidade jurídica dos órgãos a que pertencem. Com efeito, a conceituação legal da natureza jurídica de qualquer entidade terá sempre por base fatores vários, tais como a própria estrutura administrativa, meios e fins, autonomia econômico-financeira, etc. Nunca se estrimará somente no destino da contribuição de seus servidores para fins de previdência social, aspecto que é consequência e não causa.

8. Ocorre ainda que, no caso, nem há mesmo o alegado conflito de leis. Em se tratando de órgãos pacificamente reconhecidos como autarquias no âmbito do Direito Público Interno, basta considerar a forma de admissão dos servidores para dirimir qualquer dúvida quanto à qualificação.

9. Realmente, se ocupantes de cargos constantes de Quadros desses Conselhos serão eles funcionários públicos federais autárquicos, tendo em vista que os citados órgãos são autarquias por definição de lei específica. Igual situação ter-se-á de re-

conhecer aos amparados por lei especial neste sentido. A esses servidores há de aplicar-se o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Art. 252, inciso II, da Lei n° 1.711, de 1952) e toda legislação que se enderece ao funcionalismo público federal (Classificação de Cargos, Vencimentos etc.)

10. Por outro lado, se se tratar de servidor admitido na forma do Capítulo VI n° 3.780, de 1960, isto é, como pessoal temporário, inclusive especialista, sua situação deverá regular-se pela Consolidação das Leis do Trabalho. A estes servidores, sim, é que se referiu evidentemente o discutido Regulamento Geral da Previdência Social.

11. Quanto à decisão judicial que julgou procedente a interpretação defendida pelo CREA da 6ª Região, este Serviço deixa de considerar-lhe o mérito, uma vez que se trata de julgado oriundo de ação declaratória, carecendo de força para ultrapassar por si só o campo ideológico do direito, desde que não sucedida da competente ação executiva.

Brasília, 7 de julho de 1966. — *Myriam Sampaio Lofrane*, Chefe do Serviço do Regime Legal do Funcionário.

↳ De acordo.

A consideração do Sr. Diretor-Geral, sugerindo a audiência da Consultoria Jurídica sobre a matéria.

Brasília, 12 de julho de 1966. — *Paulo César Catalão*, Diretor da Divisão do Regime Jurídico do Pessoal.

Solicito a audiência da Consultoria Jurídica.

DASP, em 13 de julho de 1966. — *Luís Vicente B. de Ouro Preto*, Diretor-Geral.

*

PARECER

I

Objetiva-se a conceituação jurídica da relação de emprego de servidores do Con-

selho Federal e dos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura, no sentido de esclarecer se se tratar de servidores autárquicos e, por conseguinte, regidos, no que couber, pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, na forma do seu art. 252, n° II, ou de empregados sujeitos tão-somente às disposições da Consolidação das Leis do Trabalho.

2. A consulta deriva da inclusão expressa das entidades acima indicadas nas atividades vinculadas, para efeito de Previdência Social, ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), nos termos do Quadro I a que se refere o artigo 331 do Regulamento Geral da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n° 48.959-A, de 19 de setembro de 1960 que por sua vez se apóia na preceituação constante do § 1° do art. 88 da Lei Orgânica da Previdência Social (Lei n° 3.807, de 26 de agosto de 1960). Por outro lado também se invoca decisão da 1ª Turma do Egrégio Tribunal Federal de Recursos, proferida na Apelação Cível n° 17.624, nos autos da ação declaratória movida pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura da 6ª Região (São Paulo), em que, por maioria se entendeu que

"Os servidores autárquicos não são funcionários públicos. Estando regidos por disciplina própria só subsidiariamente se lhes aplica a norma estatutária".

3. Sobre a espécie manifestou-se a Divisão do Regime Jurídico do Pessoal, do DASP (DRJP), que entretanto solicitou o pronunciamento desta Consultoria Jurídica.

II

4. Não é objeto de indagação a natureza jurídica do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura e os respectivos Conselhos Regionais sobre cuja conceituação já tive oportunidade de me pronunciar (Cf. meus *Estudos de Direito Administrativo*, Imprensa Nacional, 1960, vol. I, pág. 528), entendendo tratar-se de uma única

autarquia o que se acha expresso no art. 1º do Decreto-lei nº 8.620, de 10 de janeiro de 1946, embora lá se diga numa tremenda contradição que o Conselho Federal e os Conselhos Regionais "constituem em seu conjunto uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público." (!)

5. No choque entre as expressões contraditórias, prevalece o que se acha implícito no pensamento legal, e que é o da unidade entre os órgãos regionais e o federal significando a parte final do artigo a intenção da lei em conferir, para facilitar a fiscalização profissional afeta à autarquia, nas várias regiões em que para esse efeito, ficou dividido o país, uma certa autonomia que se não confunde com a conferição de personalidade jurídica própria que desvincularia completamente um órgão do outro o que se não conformaria com a *mens legis*. De fato, se cada um deles possuísse personalidade jurídica distinta, seriam várias autarquias e não uma só em seu conjunto como pretendeu o decreto-lei citado, cujos conhecimentos doutrinários, que ostenta como se vê não lhe fazem honra.

6. Essas considerações, como é óbvio, não têm qualquer efeito imediato sobre a consulta e apenas se emitem para que se não dê a impressão de que haja passado despercebido a esta Consultoria Jurídica a contradição legal evidenciada, o que pode-consultar e apenas se emitem para que se não afetam à espécie em exame, muitos efeitos defluem, para outros fins, de se considerar uma ou várias as personalidades jurídicas de tais órgãos.

III

7. Tratando-se, como ninguém discute, de entidade autárquica o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, bem como os vários Conselhos Regionais possuem, na forma da legislação, em vigor duas espécies de empregados:

a) servidores autárquicos aos quais se aplica, no que couber, o Estatuto dos Fun-

cionários Públicos Civis da União na forma do seu art. 252, nº II, e legislação posterior desde que a eles se refira expressamente e

b) pessoal temporário e de obras, sujeitos à legislação trabalhista admitido na essa expressão grifada já foi objeto de 12 de julho de 1960.

8. Aos servidores autárquicos que integram o Conselho Federal e os vários Conselhos Regionais se aplicam, como já esclarecido, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União no que couber na forma desenganada do seu art. 252, nº II. E essa expressão grifada já foi objeto de exame desta Consultoria Sindical por meu intermédio, citando pronunciamento do eminente Ministro Carlos Medeiros Silva em parecer que emitiu como Consultor-Geral da República (Parecer nº 433T, de 12 de julho de 1954, in *Pareceres do Consultor-Geral da República*, vol. V, págs. 329 e segs.) se esclareceu que

"O pessoal de cada autarquia está sujeito, em primeiro lugar, às normas legais que a eles visem diretamente, em seguida às normas estatutárias, havendo compatibilidade" (Cf. meus *Estudos* citados, vol. I, págs. 40 e 41).

9. Assim, não há dúvida sobre a incidência do Estatuto dos Funcionários a esse pessoal no que não colida com a disposição legal específica, desde que também haja compatibilidade com a situação funcional respectiva. E por igual, incide sobre esses servidores o sistema de classificação de cargos adotado na Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960, atendendo às peculiaridades da administração de pessoal desses Conselhos, nos termos expressos do art. 56 do referido diploma legal.

10. Nem a isso se opõe o conteúdo da decisão prolatada por maioria, pela 1ª Turma do Egrégio Tribunal Federal de Recursos, a que se faz menção no item 2 *supra*, pois como se vê da ementa ao acórdão a aplicação subsidiária do Estatuto dos Funcionários está na dependência de existir

disciplinação própria, o que, em última análise é o que se acha resumido na citação constante do item 8 *in fine*, dêste parecer.

11. Óbice também não é a vinculação das atividades dêsses Conselhos, no que concerne às normas de previdência social, ao IAPI embora parecesse mais adequada a sujeição ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos. De qualquer modo, em nada afeta a essa conceituação jurídica o Instituto de Previdência a que se associam os seus servidores.

12. Em conclusão, duas são as categorias de pessoal do Conselho Federal e dos vários Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura, classificando-se, conforme o caso em servidores autárquicos e pessoal

temporário e de obras com a disciplinação legal aplicável a essas categorias, nos termos da legislação em vigor.

É o meu parecer.

S. M. J.

Brasília, 14 de julho de 1966. — *Clenício da Silva Duarte*, Consultor Jurídico.

"De acôrdo com os pareceres da DRJP e da douda Consultoria Jurídica que bem elucidam a matéria que foi objeto da consulta.

Restitua-se o processo ao órgão de origem."

DASP, em 19 de julho de 1966. — *Luis Vicente B. de Ouro Preto*, Diretor-Geral.