

5.11 Este entendimento, a meu ver, compatibiliza o artigo 53 do Decreto-lei Estadual n.º 1 com o sistema da Lei Complementar Federal n.º 20. Ao contrário, aquele defendido pelo digno Subsecretário Municipal de Administração, antagoniza a lei estadual com a lei federal, fazendo daquela a radical modificadora desta.

É o meu parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 6 de agosto de 1976.

PEDRO PAULO CRISTÓFARO
Procurador do Estado

PROCESSO N.º 05/02.694/74

Ofício n.º 14/76-PPC

Parecer n.º 8/76-PPC

Aprovo o parecer.

A distribuição de encargos, relativos ao pessoal, entre o Estado e o Município do Rio de Janeiro, é a seguinte:

1. QUANTO AOS INATIVOS:

1.1 — Os que tenham se aposentado até a fusão (14.3.75) e sido incluídos no âmbito municipal, terão seus proventos postos pelo Estado à disposição do Município (art. 17 da Lei Complementar n.º 20/75). Caso se entenda conveniente e oportuno, poderia dar-se continuidade ao sistema ora vigente de os proventos serem pagos diretamente pelo Estado.

1.2 — O Estado será, ainda, responsável pelo pagamento da revisão dos proventos acima mencionados, decorrente de aumentos gerais de vencimentos por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda; quanto aos aumentos de outra natureza concedidos pelo Município, deverão ser atendidos integralmente pelo erário municipal.

1.3 — Os proventos do pessoal aposentado após 14.3.1975 serão da integral e exclusiva responsabilidade do Município.

2. Quanto ao pessoal em exercício, cada entidade (Estado ou Município), pagará com seus próprios recursos os estipêndios de seus funcionários, sem que tenha o Estado, à falta de determinação legal, de participar na despesa do Município.

Esta norma abrange as diferentes parcelas do estipêndio (adicionais, gratificações, direitos pessoais, etc.) discriminadas no parecer de fls. 3 e seguintes.

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (33), 1879

3. Será municipal o regime jurídico dos aposentados a que se referem os itens 1.1 e 1.3.

Ao Exmo. Sr. Secretário de Estado de Administração.

Rio de Janeiro, 27 de junho de 1977.

ROBERTO PARAÍSO ROCHA -
Procurador Geral do Estado

PARECER NORMATIVO N.º 10/77

Despachos do Governador

Proc. n.º PMRJ-05/3117/77 — RJ-PMRJ- SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO — OF. A/GAB N.º 130/77.

1 — Aprovo o parecer da Procuradoria Geral do Estado, de fls. 23/30, segundo o qual é compatível o Decreto-lei n.º 189, de 14 de julho de 1975, com o art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar n.º 20, de 1/7/74, devendo, assim, prevalecer.

2 — Aliás depois de definir quem seria transferido para o novo Estado (art. 16, inciso I) a Lei Complementar, prevendo sabiamente a dinâmica da fusão e a conseqüente redistribuição de funções entre as esferas estadual e municipal, explicitou que, em relação ao pessoal do antigo Estado da Guanabara “seria mantido no Município do Rio de Janeiro, nos demais casos” (art. 16, inciso II), isto é, usou uma fórmula mais abrangente.

3 — O referido Decreto-lei 189/75, outrossim, teve ainda a virtude de disciplinar a redistribuição, entre as duas esferas, do pessoal sujeito à legislação trabalhista, matéria que não foi cogitada na Lei Complementar n.º 20, de 1/7/74, que só aludia ao pessoal que “houvesse adquirido estabilidade no serviço público”, isto é, ao pessoal estatutário que houvesse preenchido certas condições previstas em Lei aplicável ao tempo da aquisição.

4 — Determino, conseqüentemente, a publicação do referido parecer e deste despacho, na íntegra, no Diário Oficial, dando-lhe, assim, caráter normativo.

PARECER A QUE SE REFERE O PRESENTE DESPACHO. Ofício n.º 07/77-RPFC.

Rio de Janeiro, 11 de julho de 1977.

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (33), 1879

Interpretação do § único do artigo 1.º do Decreto-lei número 189, de 14-7-1975.

O Sr. Secretário Municipal de Administração argüi a nulidade do § único do artigo 1.º do Decreto-lei Estadual 189, de 14-7-1975 que, no entender de S. Exa., teria criado dois casos de transferência de servidores da Guanabara para o Município do Rio de Janeiro não previstos na Lei Complementar Federal n.º 20/74. Sustenta S. Exa. que este último dispositivo, instituidor da fusão, constituiria norma de hierarquia superior à lei estadual e por ela não poderia ser contrastado.

Em face da nulidade apontada, sugere o Sr. Secretário uma de duas soluções: "a revogação do Decreto-lei 189 de 14-7-75 pelo Excelentíssimo Sr. Governador do Estado ou então a sua não aplicação no âmbito do Município do Rio de Janeiro". (fls. 5).

Invoca o Sr. Secretário, em apoio do que sustenta, duas manifestações da Procuradoria Geral do Estado (a primeira delas constante do Parecer 15/PPC/75, proferido no processo 01/23.757/75, e a segunda do nosso pronunciamento no processo de Pêrsio Thomaz Villaça) e dois pareceres do Procurador Alexander dos Santos Macedo na qualidade de Assessor da Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração (no processo E-10/202.971/76 de Cláudio Dutra Neves e no processo 04/392.215/75 de Pêrsio Thomaz Villaça), o último deles aprovado pela Procuradora Kley Ozon Monfort Couri Raad, Chefe daquela Assessoria.

As duas hipóteses de transferência de servidores da Guanabara para o Município do Rio de Janeiro que, no entender do Sr. Secretário, não seriam contempladas na Lei Complementar n.º 20 e previstas no § único do artigo 1.º do Decreto-lei 189 seriam as seguintes:

a) servidores que, embora não lotados à data da lei complementar em serviços transferidos ao Município, não constem das relações de servidores do Estado do Rio de Janeiro mandadas elaborar pelo *caput* do artigo 1.º do Decreto-lei 189;

b) servidores que, mesmo constantes das relações, tenham optado pela permanência no Município.

Em primeiro lugar, cabe distinguir entre as duas situações focalizadas acima. Elas não são idênticas, sob o ponto de vista que se tem presente. Na primeira (servidores não listados) não ocorre, de fato, criação de nova hipótese de transferência para o Município não contemplada na Lei Complementar. Na segunda (opção), realmente se verifica esta criação.

No citado parecer n.º 15/PPC/75 foi firmado que, dos termos do § único do artigo 1.º do Decreto-lei 189, "se poderia depreender

que servidor da Guanabara não relacionado seria Municipal ainda que o serviço a que se vinculasse em 1-7-74 houvesse sido transferido ao novo Estado".

Um exame mais aprofundado de questão, no entanto, afasta essa dúvida.

O parágrafo único em foco não pode ser entendido dissociado do artigo a que ele se integra. O "caput" do artigo 1.º do Decreto-lei 189 assim se redige:

"Artigo 1.º — No prazo de 60 (sessenta) dias a contar de 1.º de agosto de 1975, os Secretários de Estado e Dirigentes de órgãos diretamente subordinados ao Governador relacionarão os funcionários e empregados do antigo Estado da Guanabara que constituirão o Quadro II previsto no artigo 35 do Decreto-lei n.º 1, de 15 de março de 1975."

O artigo 35 do Decreto-lei n.º 1, de 15 de março de 1975, por sua vez, dispõe:

"Artigo 35. O pessoal do serviço público civil do Poder Executivo do novo Estado do Rio de Janeiro, da Administração Direta e Autárquica, sob regime estatutário e remunerado pelos cofres públicos, compreende 1 Quadro Permanente e 2 Suplementares, a saber:

I —
II — QUADRO II (Suplementar) — constituído pelos funcionários do antigo Estado da Guanabara e suas autarquias, transferidos para o novo Estado do Rio de Janeiro, NA FORMA DO ARTIGO 16 DA LEI COMPLEMENTAR N.º 20 DE 1.º DE JULHO DE 1974" (GRIFEI).

Portanto, as relações de servidores estaduais mandadas levantar pelo artigo 1.º do Decreto-lei 189 somente poderiam listar como estaduais os servidores transferidos para o novo Estado *na forma do artigo 16 da Lei Complementar n.º 20*. Tais relações, por expressa disposição do citado artigo 1.º objetivavam os servidores integrantes do Quadro II, como definido no Decreto-lei n.º 1. E servidores do Quadro II previsto no Decreto-lei n.º 1 são apenas os que viessem para o Estado na conformidade do disposto no artigo 16 da Lei Complementar n.º 20.

Não há, assim, a antinomia vislumbrada entre o Decreto-lei 189 e a Lei Complementar 20, no que tange aos servidores não listados. As listas previstas no Decreto-lei 189 são meramente declaratórias de uma situação jurídica que se constituiu anteriormente, em 1.º de julho de 1974, por força da lotação do funcionário em órgão transferido, na forma do que dispôs a Lei Complementar n.º 20. Se as listas omitem servidores que nelas deveriam constar, cabe retificá-las.

A afirmativa do § único do artigo 1.º do Decreto-lei 189 de que os servidores não listados seriam municipais, parte obviamente do pressuposto de que as listas sejam elaboradas conforme a lei, não se aplicando, a toda evidência, as naturais omissões e equívocos que podem ocorrer em trabalho de tal envergadura.

Cabe aqui uma referência aos servidores que, exercendo cargo em comissão ou função gratificada na esfera municipal, não tenham sido incluídos na relação de que cuida o Decreto-lei 189. O problema não é tratado especificamente no expediente do Sr. Secretário Municipal de Administração mas convém abordá-lo. Conforme explicitado no já citado parecer n.º 15/PPC/75, especialmente em seus itens 16 e 17, a vinculação ao serviço que importava para determinar a destinação dos servidores da antiga Guanabara, nos termos do artigo 16, I da Lei Complementar 20, era aquela vinculação permanente, advinda da lotação do servidor no dia 1.º de julho de 1974. Ficou ali esclarecido que o exercício de comissão ou função gratificada mesmo em 1-7-74, era fato que não serviria para determinar o destino do servidor, já que não se estava frente a uma vinculação permanente. D'outra forma ter-se-ia que admitir o absurdo de poder o Município contar em seus quadros com Promotores Públicos, Delegados de Polícia e Oficiais da Polícia Militar, e todos aqueles que ocupassem cargos em comissão municipais.

Ora, se essa vinculação provisória decorrente do exercício de comissão ou de função gratificada mesmo existente em 1.º de julho de 1974 — data base adotada pela Lei Complementar Federal n.º 20/74 para determinar o destino dos servidores da Guanabara — era irrelevante, muito menos há de ser considerado para fins de destinação desses servidores o fato de terem vindo a ocupar cargos em comissão ou funções gratificadas no Município do Rio de Janeiro, criado em 15 de março de 1975. Para esses ocupantes de cargos em comissão e de funções gratificadas municipais, há que se perquirir de sua lotação em 1.º de julho de 1974, tal qual sucede com os demais servidores da Guanabara, valendo a menção a eles feita no parágrafo único do artigo 1.º do Decreto-lei 189/75 apenas como um reforço — quase de natureza expletiva — no sentido de que mesmo para quem estivesse nesta situação, somente seria municipal se excluído da listagem de servidores que, de acordo com a Lei Complementar 20, se destinariam ao Estado.

Já na outra hipótese contemplada — a da opção — a Lei Estadual (§ único do artigo 1.º do Decreto-lei 189/75) criou, de fato, novo caso de transferência de servidores da Guanabara para o Município. Poderia fazê-lo? Para o Sr. Secretário Municipal de Administração, não, eis que a Lei Complementar 20 seria “norma jurídica federal hierarquicamente superior”.

A questão não se resolve no campo da hierarquia das leis, como a situa o digno e zeloso Secretário Municipal de Administração. A

lei federal não pode ser considerada como norma jurídica hierarquicamente superior à lei estadual. As leis federais e estaduais têm cada uma delas campo de incidência próprio. Em matéria de competência da União, a lei federal vale e a estadual não. Em matéria de competência do Estado, vale esta e não aquela. Portanto, frente a um choque entre a lei federal e a estadual, não há como resolver o problema pela sumária invocação da maior hierarquia da lei federal. Há que perquirir se a matéria versada compete à União ou ao Estado para decidir qual das duas leis prevalece.

Esta regra geral, no entanto, carece de uma interpretação específica quando a questão — acima exposta em tese — disser respeito à eventual divergência entre a lei que instituiu a fusão e as leis do novo Estado do Rio de Janeiro.

A fusão constituiu fato novo e único na história do Brasil.

É óbvio que a legislação estadual não disciplinava a hipótese. Esse vazio e, principalmente, o princípio de ser competente a legislação federal sempre que configurada situação do interesse de mais de um Estado, tornaram competente a União para baixar as regras norteadoras das fusões, não só a primeira (RJ/GB) como todas as futuras. Ademais, o art. 3.º da Lei Magna dispõe que a criação de estados depende de lei complementar, já se vê, federal.

Essa legislação visa, tão-somente, a permitir a fusão. Para tanto são baixadas normas geralmente transitórias mas, muitas delas, pela própria natureza da matéria, de natureza permanente. Não implica isso em o Novo Estado não poder exercer a competência que lhe é própria por ter a questão sido regulada na L. C. 20/74. Exemplifiquemos: no momento da fusão impunha-se a partilha entre o Estado e Município, de bens, direitos e deveres e pessoal. Feita a partilha, tal como previsto no ordenamento federal nada impede que cada unidade no uso da competência consequente dessa partilha, disponha ou remaneje, bens, direitos e pessoal que lhe couberam.

No caso, foi cumprida a Lei Complementar 20. E, exatamente por isso, foi possível abrir aos funcionários que por aquela Lei detiveram o *status* estadual, a opção de ingresso no município.

Não é este porém um problema apenas de funcionalismo estadual — que à lei estadual cabe regular — nem apenas de funcionalismo municipal — que ao Município cabe solver.

Mas a opção pelo Município de servidores que, de outra forma, seriam estaduais é assunto que respeita tanto ao funcionalismo estadual quanto ao municipal. Para que sobre ela se disponha, carece que editem normas o Estado e o Município. O Estado, pois, no caso, pode perder servidores. O Município, que pode vir a recebê-los. Trata-se de matéria específica da entidade que os desliga ou os recebe.

Assim, a opção versará, sempre, necessária e concomitantemente, matéria de interesse municipal e estadual.

Bastaria esta simples circunstância para demonstrar que quando o Governador disciplinou tal matéria o fez usando, ao mesmo tempo, da competência — que então detinha de poder legislar para o Município e para o Estado. Não precisaria o ato baixado, em seu preâmbulo, referir-se à essa dupla competência. Não precisaria, em verdade, mencionar qualquer que fosse. O que importa é se tal competência preexistia, o que de fato ocorria, *ex vi* o artigo 3.º, § 1.º e 14, § 1.º da Lei Complementar 20/74, e art. 6.º do Decreto-lei 2/75.

Quanto às soluções alvitadas pelo Sr. Secretário de Administração do Município — revogar o Estado o Decreto-lei 189 ou deixar o Município de aplicá-lo — com todo o respeito e com as homenagens por ele merecidas, ousou dizer que elas não me parecem adequadas. A primeira porque viria desfazer as opções que já consolidaram, no tempo, situações funcionais, ensejando, além de repercussões na área administrativa, certamente grande número de reivindicações judiciais. A segunda, porque deixaria os optantes no limbo: eles não seriam estaduais porque o Estado os consideraria municipais por força do Decreto-lei 189 e não seriam municipais porque o Município, negando validade a este Decreto-lei, os consideraria estaduais.

É este, salvo melhor juízo, o meu parecer.

Rio de Janeiro, 8 de agosto de 1977.

ROBERTO RICHELLETTE FREIRE DE CARVALHO
Procurador-Assessor

Visto.

Processo n.º 05-311-77

Aprovo.

À consideração do Exmo. Sr. Secretário de Estado de Administração.

Em 8-8-77

ROBERTO PARAÍSO ROCHA
Procurador-Geral do Estado

PARECER NORMATIVO N.º 11/78

Despachos do Governador

EXPEDIENTE DE 18 DE JANEIRO DE 1978

Proc. n.º E-14/2.505/77 — RJ-SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA — Of. n.º 632/77. Aprovo. Dê-se caráter normativo ao Parecer n.º 12/77-JRSJ, da Procuradoria Geral do Estado.

Parecer que deu origem ao presente despacho.

PARECER N.º 12/77 — JRSJ

EMENTA: Aposentadoria de servidores ex-combatentes (art. 197 da Emenda Federal de 1969). O prêmio de produtividade do Grupo Fisco (art. 1.º do Decreto-lei n.º 232, de 21-07-75) e sua incorporação aos proventos da inatividade (art. 5.º e seu parág. único do mesmo D.L.).

Na composição do “quantum” relativo aos “proventos integrais” dos servidores ex-combatentes (art. 197, c, da E. F. de 1969) só poderão ser inseridas vantagens financeiras incorporáveis segundo o estrito critério legal e se satisfeitas as condições previamente fixadas.

Através do Ofício n.º 632, de 19 de julho próximo transato, endereçado ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Estado, o Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado de Fazenda formula a consulta que abaixo se transcreve, *ipsis verbis*:

“O Decreto-lei n.º 232, de 21-07-75 — que instituiu o prêmio de produtividade ao Grupo Fisco, determina, em seu art. 5.º, que “o prêmio de produtividade será incorporado aos proventos da aposentadoria, desde que o servidor o tenha percebido, no mínimo, durante 5 (cinco) anos”, considerando-se, para efeito de fixação do quantitativo correspondente, a média dos pontos obtidos nos 12 (doze) meses anteriores ao pedido de aposentadoria.”

Entretanto o parágrafo único do mesmo artigo dispõe:

“Parágrafo único — Ocorrendo a aposentadoria antes de completado o prazo de percepção a que se refere este artigo, o valor do prêmio a ser incorporado aos proventos será calculado proporcionalmente ao número de anos em que o servidor esteve sob o referido regime.”

Ao determinar a proporcionalidade para aqueles que se aposentam antes de completarem cinco anos sob o regime de produtividade, a norma citada o faz, a nosso ver, de modo genérico.

No caso, por exemplo, dos ex-combatentes — que, segundo a Constituição Federal se aposentam aos 25 (vinte e cinco) anos de serviço com proventos *integrais* (art. 197, c) e não proporcionais —, temos dúvida em se lhes aplicar o parágrafo único do citado art. 5.º. Isto porque, além de ser a Carta Magna norma hierarquicamente superior, dispõe nesse particular, de modo específico.

Esse raciocínio induz a inteligência de que se poderia excluir o ex-combatente das disposições do Decreto-lei n.º 232, de 1975 e,