

Esse entendimento já se firmou igualmente no Judiciário, através de várias decisões. A propósito, limitamo-nos a transcrever abaixo a ementa do venerável Acórdão da Quinta Câmara Cível, em julgamento unânime, no Agravo de Petição n.º 7.800:

“Os despachantes municipais da Prefeitura do Distrito Federal, ainda que gozem de inúmeras regalias dos funcionários municipais, não são funcionários e, por isso, não têm direito aos favores da Lei n.º 50, de 7 de novembro de 1947” (D. J. de 6-2-1958, apenso n.º 31, pág. 579).

Passando ao segundo item da matéria jurídica em estudo, já estabelecido que o Despachante não é funcionário do Estado, resta saber se o primeiro também faz jus ao benefício que o art. 50, letra m, da Constituição expressamente concedeu ao segundo.

Não há dúvida de que, em face das Leis 621, de 1951, e 2, de 1960, a aposentadoria do Despachante, a pedido, foi submetida à mesma exigência de tempo que, em relação ao funcionário, prescreveram as disposições estatutárias. Essa exigência, porém, perdeu sua eficácia quanto ao funcionário da Guanabara, na sua acepção legítima, por força do dispositivo constitucional citado. Parece-nos, contudo, que o limite mínimo de 35 anos, fixado tanto pela Lei 880, de 1956, como pelo Decreto-lei n.º 3.770, de 1941, permanece em vigor quanto ao Despachante, de vez que as Leis 621 e 2 não o equipararam propriamente ao funcionário para efeito de aposentadoria, de modo que, alterado o regime em relação a este, o mesmo se modificaria também, automaticamente, em relação àquele. O que citadas leis estabeleceram é que a aposentadoria do Despachante ficaria subordinada às mesmas condições que os dispositivos estatutários então em vigor marcaram para o funcionalismo do Estado. Ora, não houve, a rigor, derrogação daqueles dispositivos por efeito do art. 50 da Constituição. Apenas, o artigo em tela reduziu, para o *funcionário*, o limite de tempo de serviço para passar à inatividade, se o requerer. Daí não se segue que foi alterado o sistema quanto ao Despachante. Essa interpretação seria por demais extensiva e não se coaduna com o espírito que inspirou a disposição constitucional, como também não é autorizada pelas regras de hermenêutica e aplicação do Direito. O princípio é o de que disposições que concedem mercês e regalias devem ser entendidas no seu sentido estrito, não admitindo ampliações. Ampliações de tal sorte, além de injurídicas, são perigosas porque um entendimento extensivo seria o caminho aberto para outros, de que resultariam equiparações, por via administrativa, que não defluem de expressos textos legais.

A aposentadoria concedida aos Despachantes corresponde a inegáveis ditames de Justiça Social, mas nem por isso poderá ser confundida com a dos funcionários ou a ela equiparada. Regulada por leis próprias, subordina-se às condições estabelecidas nessas leis, através de suas remissões a dispositivos estatutários então vigentes, mas não acompanha automaticamente, sem o advento de outra lei especial a respeito, a mudança que aquelas dis-

posições tenham sofrido ou venham a sofrer no que concerne aos funcionários.

Dêsse modo, se porventura achar a Administração que, por equidade, também deve ser modificado o regime de aposentadoria de Despachantes, o aconselhável seria promover-se a criação de lei nesse propósito. O que, *data venia*, não nos parece acertado é atribuir ao dispositivo constitucional em tela, como pretende o peticionário, um entendimento que o texto não autoriza.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 3 de outubro de 1961.

GENOLINO AMADO  
Procurador do Estado

**DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM. NATUREZA JURIDICA. VENCIMENTOS CORRESPONDENTES AO CARGO DE DIRETOR**

Examina-se no presente processo a que vencimentos faz jus o Diretor do Departamento de Estradas de Rodagem face ao disposto na Lei 14, de 1960.

Esse diploma legal estabelece:

“Art. 8.º — Os cargos de provimento em comissão, na forma do Anexo II, compreende: cargos de direção superior, de direção intermediária e de outra natureza”.

“Art. 10 — Os vencimentos dos cargos em comissão serão os constantes do Anexo VII”.

**“ANEXO II**

**CARGOS EM COMISSÃO**

**SECRETARIA GERAL DE VIAÇÃO E OBRAS**

16 — Departamento de Estradas de Rodagem — I — C”.

Indaga-se, todavia, se ao Diretor do DER cabem os vencimentos que o Anexo VII atribui ao símbolo expressamente marcado, no Anexo II, para o cargo em tela, ou se tal especificação não deve prevalecer em face do que a mesma Lei 14 prescreve no art. 95, *verbis*:

“Art. 95 — Os Secretários de Estado, o Secretário do Governô, o Procurador Geral do Estado e *Diretores de Autarquias*

e o Procurador Geral da Justiça não perceberão vencimentos inferiores aos dos Ministros do Tribunal de Contas”.

Em seu judicioso pronunciamento a respeito, o Chefe do Serviço Legal do DPS salienta dois pontos que bem situam o estudo da questão, a saber:

1.º — A Lei 14 dispôs, *às expresas*, sobre o vencimento do cargo de direção superior do Departamento de Estradas de Rodagem, enquanto os Secretários de Estado, o Secretário do Governo, o Procurador Geral do Estado e o Procurador Geral da Justiça, assim como o Presidente da SURSAN, não tiveram vencimentos previstos no Anexo II — devendo-se concluir daí que — frente a êsse diploma legal — o DER não é uma autarquia estadual e, portanto, não se aplica ao seu Diretor o art. 95.

2.º — A Lei 305, de 1948, que criou o DER, o declara, no art. 3.º, “diretamente subordinado à Secretaria Geral de Viação e Obras”, tendo sido êle encarado como “um Departamento autônomo que possui quadros e órgãos próprios de pessoal”, mas que nem por isso deixa de se integrar na Administração do Estado.

Contudo, com a ressalva de que “o aludido Departamento não parece ter sido contemplado, até o presente, em lei, como *autarquia estadual*”, reconhece o Chefe do Serviço Legal que doutrinariamente seria possível a controvérsia em tôrno da conceituação do DER como entidade de tal natureza jurídica.

Colocam-se nesse campo doutrinário os dois pronunciamentos que, em rebate ao já explanado e resumido, figuram no processo, ambos originários do próprio DER, o primeiro formulado pelo Chefe do Serviço de Pessoal e o segundo pelo ilustre Assessor Jurídico MANUEL IGNACIO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE. Peças eruditas, com variadas citações de tratadistas nacionais e estrangeiros, procuram demonstrar que o DER bem se caracteriza como autarquia e, em consequência, cabem ao seu Diretor vencimentos de acôrdo com o disposto no art. 95 da Lei 14 e não em conformidade com o símbolo atribuído ao Anexo II.

Nas duas manifestações acima aludidas, o argumento que de início se apresenta é o de que, ao criar o DER, a Lei 305 lhe atribuiu autonomia financeira e administrativa e o instituiu nos termos dos arts. 5.º e 6.º da Lei Federal 302, de 1948. As arguições que aí se articulam não nos parecem procedentes. Primeiro, porque a autonomia de que desfruta o órgão é relativa, de acôrdo com outras disposições da própria Lei 305 e, como ensina TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, no seu magistral *Tratado de Direito Administrativo*, há departamentos autônomos que não se caracterizam como autarquias ou entidades paraestatais, não podendo com elas ser confundidos; segundo, porque a Lei Federal, criadora do DNER, não exige a condi-

ção autárquica aos órgãos de que os Estados devem dispor para receber as cotas constantes dos arts. 3.º e 4.º da mesma lei, apenas estabelecendo que as unidades federativas devem ter, para êsse fim, *Seção Administrativa* (art. 5.º) com as incumbências que especifica.

Outras arguições, por certo mais ponderáveis, envolvem o tema doutrinário da conceituação das autarquias através das suas diversas características — assunto difícil, complexo, em matéria jurídica muito controvertida, de vez que tênues e imprecisos são os contornos dessas entidades, assim como de incerta delimitação as fronteiras que as separam de órgãos estatais de outra natureza. Para bem realçar a dificuldade de tal conceituação, basta lembrar que TEMÍSTOCLES CALVALCANTI dizia, na obra já citada, que uma das diferenças entre as entidades autárquicas e os meros departamentos autônomos era a de que as primeiras, ao contrário dos segundos, não estavam ligadas às determinações dos órgãos de contrôle financeiro da administração pública, como, por exemplo, o Tribunal de Contas. No entanto, a Lei Federal 830, de 1949, no item IV do art. 40, submete os administradores das entidades autárquicas à prestação de contas perante aquêle Tribunal.

Sem dúvida, o requisito essencial para que um órgão seja considerado autárquico é possuir personalidade jurídica. A Lei 305 não a concedeu expressamente ao DER, ao contrário do que sucedeu, em relação à ADEM e à SURSAN, com as Leis 57, de 1947, e 899, de 1957 (arts. 1.º e 4.º, respectivamente), sendo que ambos os diplomas também de modo expresso atribuem àqueles órgãos a denominação de autarquia.

Verdade é que, como ensinam BIELSA e outros mestres do Direito Administrativo, a personalidade jurídica de uma entidade pública pode reconhecida como existente, embora não explícita na lei, desde que dessa lei se infira que tal atributo foi conferido de maneira implícita. CARLOS MEDEIROS DA SILVA, em abalizado estudo sobre *Autarquias Estaduais e Municipais*, observa, inicialmente, que “entre nós a corrente vitoriosa faz depender da lei a criação das pessoas jurídicas de direito público”. E lembra que TITO PRATES DA FONSECA, doutrinando sobre o assunto em monografia de 1935, afirmava que as entidades autárquicas só se constituem “quando lhes é *expressamente* concedida personalidade jurídica *por uma lei*”. Contudo, no mesmo trabalho, diz CARLOS MEDEIROS SILVA:

“O Decreto-lei federal n.º 6.016, de 22-11-1943, considerou autarquia “o serviço estadual descentralizado com personalidade jurídica de direito público, explícita ou *implicitamente* reconhecida por lei”. Se bem que o texto cuida, especialmente, da imunidade tributária, a definição nela contida tem caráter genérico e é rica de consequências...” (*Rev. de Dir. Adm.*, vol. 36, pág. 6).

No sentido geral, que transcende ao motivo primordial da consulta, isto é, o problema de vencimentos em face da Lei 14, o que estaria em causa seria saber se a Lei 305 conferiu implicitamente personalidade jurí-

dica ao DER, ao lhe atribuir autonomia administrativa e financeira, embora o subordinando à Secretaria de Viação e Obras.

A respeito, argúi a Assessoria Jurídica do citado órgão que a subordinação aludida, resultante de mera impropriedade de técnica legislativa, desaparece ante a descentralização de serviços que a mesma Lei 305 estabelece, incluindo até, entre os seus setores, o relativo às desapropriações. Argúi, ainda, que o Decreto n.º 9.625, de 1949, que regulamentou a lei em tela, “estabelece a competência do órgão técnico e especializado para promover as desapropriações necessárias à execução de suas obras e à instalação de seus serviços”. E, citando SEABRA FAGUNDES, daí conclui que “promover, no sentido do texto, é tornar eficaz o expropriação, por acôrdo ou mediante procedimento judicial”.

Ressalvando que dessa competência não se poderia inferir a personalidade jurídica do órgão, de vez que ela teria de ser conferida por lei e não por mero regulamento de origem executiva, julgamos oportuno transcrever o Decreto n.º 12.570, de 1954, não citado pela Assessoria, que assim dispõe:

“Art. 1.º — Serão processadas no Departamento de Estradas de Rodagem, além das desapropriações de imóveis, necessárias à instalação de seus serviços ou à execução de suas obras, as aquisições de imóveis, para o mesmo fim, que tiverem de ser feitas por doação ou permuta, observando-se, em todos os casos, as normas de serviço aprovadas pelo Conselho Rodoviário do DER-DF.

§ 1º — O processamento das desapropriações, quando amigáveis, e as demais formas de aquisição a que se refere este artigo, ficarão a cargo dos Assessôres Jurídicos do Departamento de Estradas de Rodagem.

§ 8.º — *As desapropriações, quando processadas perante o Judiciário, ficarão a cargo de advogados da Prefeitura, designados pelo Prefeito, que, para êsse fim, as colocará à disposição do Departamento de Estradas de Rodagem”.*

A parte que grifamos é indicadora de que carece o DER de capacidade para funcionar em Juízo por elementos próprios e milita a favor do conceito da sua subordinação.

Quanto a esta, já opinou a Procuradoria Geral, como se vê do vol. 4.º da sua *Revista*, em Parecer do ilustre Procurador BARBOSA LIMA SOBRINHO. É de reconhecer-se, porém, que o Procurador OSWALDO DE MIRANDA FERAZ (*Rev. de Dir. da Procuradoria Geral*, vol. 1, pág. 359), em Parecer a respeito da ADEM, atribui, de passagem, a condição de autarquia ao DER. É também de se reconhecer que tal ponto de vista vem sendo acolhido, em certos casos, pela própria Administração, como observa, ao fim do seu pronunciamento, o Chefe do Serviço Legal, e a própria coletânea de “Legislação Sobre Assuntos de Administração Geral”, editada em 1952, pela Secretaria Geral de Administração, inclui, no índice, o DER entre as “autarquias municipais”.

Esse entendimento generalizado não exclui, porém, o exame da matéria em seus fundamentos jurídicos e sobre tal exame não poderia prevalecer, caso daí resulte o juízo de que o DER não chega a constituir uma entidade autárquica. Já frisamos quanto é inseguro e difícil o campo doutrinário em que se planteia essa conceituação. Seria ela, entretanto, necessária, mesmo imprescindível, se estivesse em jôgo a capacidade do órgão para, por si mesmo, em vista da discutida personalidade, adquirir direitos e contrair obrigações. *Mas o que está em causa é a determinação dos vencimentos atribuíveis ao Diretor do Departamento face a duas disposições da Lei 14*, uma de ordem mais ampla e outra que diz respeito especificamente àquele cargo. Parece-nos, pois, que o debate maior, envolvendo matéria de indagação árdua sobre tema de contornos imprecisos e sujeitos a controvérsias, não tem adequação à hipótese suscitada, muito embora o DPS haja feito consulta ao Serviço Legal concernente à própria qualificação do DER como autarquia estadual.

Sobre assunto de vencimentos, deve prevalecer a lei que regula a matéria para todos os servidores do Estado. Se essa lei atribuiu, especificamente, um determinado vencimento ao Diretor do DER, não há como negar validade ao disposto, em atendimento a que o art. 95 concede diversos a Diretores de Autarquias. Aquela validade só poderia ser discutida se a caracterização do Departamento como entidade autárquica constasse expressamente de lei ou de algum texto derivasse como decorrência patente, acima de qualquer dúvida, o que não é o caso.

Rio de Janeiro, 22 de agosto de 1961.

GENOLINO AMADO  
Procurador do Estado

**FUNCIONÁRIO EFETIVO COM VENCIMENTO DE CARGO EM COMISSÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 233 DO ESTATUTO**

*É lícito ao funcionário optar pelo vencimento do seu cargo efetivo, quando superior ao do cargo em comissão exercido por 10 anos ininterruptos.*

Bem simples, mas bem curiosa, é a hipótese que se focaliza no processo ora em aprêço. Trata-se de servidor que pretende renunciar a incômodo benefício, transformado paradoxalmente em prejuízo. Esse exemplo de ilogismo burocrático tem histórico fácil de se narrar, como cuidaremos de fazer nos períodos seguintes.

Comissionado por mais de um decênio inteirinho como Chefe de Obras Novas do DOI, o então Cartógrafo Everardo Del Negro requereu, em 1959, ao deixar aquêlo pôsto, a vantagem prevista no art. 233 do Estatuto, *verbis*: