

Demonstrou o Dr. 9.º Procurador, naquele seu pronunciamento, que a Administração, agindo com base em motivos de justiça, firmou o princípio pelo qual, por extensão aos Advogados do Montepio, passou a vigorar para estes o critério de remuneração fixa peculiar, por lei federal, às autarquias da União. E conclui:

“Adotado êsse critério, tal como o foi, com expresso apoio na Lei 2.123, conclui-se que a administração daquela entidade rendeu-se, para efeito de remuneração, ao regime jurídico ali fixado, preferindo-o, mesmo, ao critério legislativo até então prevalente para a solução de reajustes de vencimentos na sua órbita administrativa.

Para efeito de remuneração, pois, o regime jurídico dos Advogados do MEM é o mesmo vigorante no plano federal, para as autarquias federais.

*Ressalte-se que o ato administrativo assim praticado já se consumou, gerando incontestes direitos subjetivos de ordem pessoal, tornando-se, pois, para a Autarquia que o expediu, insuscetível de alteração ou revogação.*

Diga-se mais que o Diretor do MEM, ao expedir-lo, — como responsável por entidade autárquica — fê-lo no uso de poderes discricionários vinculados (*havia lei federal* dispondo sobre a matéria), portanto, com o apoio em faculdade que não lhe poderia ser negada.

Se a lei nova adveio, alterando os valores dos vencimentos já anteriormente fixados, é óbvio que à Autarquia — a ela, que preferiu o critério federal — restará reconhecer, de pronto, as novas vantagens, aos servidores beneficiados. Isso — insista-se — *desde que o permitam as suas condições financeiras* (art. 1.º, § 1.º da Lei 2.123), através de ato complementar, consectário daquele que hoje disciplina o regime de remuneração de seus advogados”.

Estribada no pronunciamento referido, a direção do Montepio concedeu aos Advogados da entidade o aumento atribuído aos procuradores autárquicos federais pela Lei n.º 2.588, de 8-9-1955, bem como as vantagens da Lei Federal n.º 3.414, de 20-6-1958, vantagem essa referente ao abono de 30% previsto no art. 5.º, item III, do aludido diploma legal. Finalmente, tiveram êles mais os benefícios da Lei n.º 3.531, de 19-1-1959, bem como do art. 64 da Lei n.º 3.780, de 12-7-1960, diploma êsse do qual, agora, desejam os peticionários a aplicação do seu art. 74.

Como se vê, a Administração da autarquia manteve, sem discrepância, o regime que adotou para os advogados do seu quadro, que ficaram — pelo critério firmado e considerado insuscetível de revogação ou modificação por esta Procuradoria Geral — com a sua situação funcional definitivamente chumbada à dos procuradores das autarquias federais.

O Poder Público, conseqüentemente, que aplicou aos reclamantes inclusive o art. 64 da Lei n.º 3.780, não poderá recusar-lhes os favores do art. 74 da mesma lei, não interferindo sequer com essa conclusão o fato de haver sido vetado o preceito da Lei n.º 14 (art. 67) que concedia aos servidores da administração centralizada do Estado a chamada gratificação de nível universitário. Na espécie, trata-se de uma categoria de funcionários para a qual a própria Administração resolveu estabelecer um sistema totalmente desvinculado daquele aplicável ao seu pessoal, quer da Administração direta, quer da descentralizada, passando a não lhes conceder as vantagens atinentes a êsses, e sim outras que advêm da legislação federal. Daí, o inferir-se que a negativa em se dar certo benefício — como o da gratificação em causa — aos funcionários estaduais, em sua generalidade, não implica em sua recusa aos requerentes, desde que, pelo regime a êles aplicável, o benefício lhes é, evidentemente, devido. Nessa ordem de idéias, acha-se prejudicada, por incabível, a sugestão contida na exposição de fls. 13.

Concluindo, sou, *data venia*, pelo deferimento, nos termos dos pronunciamentos anteriores desta Procuradoria Geral, condicionada a concessão da vantagem à situação financeira do Montepio, segundo aquêle mesmo entendimento.

É o meu parecer.

S. M. J.

Rio de Janeiro, 12 de setembro de 1961.

PETRONIO DE CASTRO SOUZA  
Procurador do Estado

### SERVIDORES TRANSFERIDOS DA UNIÃO. ANISTIA DE SANÇÕES DISCIPLINARES. COMPETÊNCIA

O presente processo transmite à Procuradoria Geral, para seu exame, oportunas ponderações que, num exemplo de zelo e de alerteza, formulou o esforçado Chefe do 1-PS, a fim de propiciar o esclarecimento de importante problema jurídico. Trata-se de saber se é aplicável aos servidores da Guanabara, especialmente ao pessoal da União transferido para o Estado, por efeito da Lei n.º 3.752, o que estabelece, quanto a faltas disciplinares, o Decreto Legislativo Federal n.º 18. Eis as disposições em tôrno das quais se enuncia a consulta:

“Artigo 1.º — São anistiados:

a) os que participaram, direta ou indiretamente, de fatos ocorridos no território nacional, desde 16-7-1934 até a promulgação do Ato Adicional, e que constituem crimes políticos definidos em lei, inclusive os definidos nos artigos 6.º, 7.º e 8.º

da Lei n.º 1.079, de 10-4-1950, observado o disposto nos artigos 13 e 14 da mesma lei, e mais os que constituem crimes definidos nos artigos 3.º, 6.º, 7.º, 11, 13, 14, 17 e 18 da Lei n.º 1.802, de 5-1-1933;

.....  
c) *todos os servidores civis, militares e autárquicos que sofreram punições disciplinares ou incorreram em faltas ao serviço no mesmo período, sem prejuízo dos que foram assíduos;*  
.....

.....  
Artigo 2.º — A anistia concedida neste decreto não dá direito a vencimentos, proventos ou salários atrasados aos que foram demitidos, excluídos ou condenados à perda de postos ou patentes pelos delitos acima referidos.

“§ 1.º — *A reversão ao serviço ativo dos anistiados nos termos deste artigo fica condicionada ao despacho favorável dos Ministérios competentes, após o exame de cada caso.*”

Conforme é do conhecimento público, pois já teve divulgação na imprensa, muitos dispositivos desse diploma, inclusive o da alínea c do art. 1.º, foram inquinados de inconstitucionais, na própria esfera da União, em Parecer do Consultor Geral da República. A tese, porém, só deveria ser apreciada em nosso pronunciamento se chegássemos à conclusão de que o Decreto Legislativo n.º 18 é aplicável aos servidores sob a jurisdição do Estado. Mas o estudo a respeito se torna supérfluo e seria de cunho meramente especulativo, acadêmico, pois é de toda a evidência, como iremos salientar, que, mesmo se considerado constitucional em todos os seus preceitos, aquêle decreto não tem eficácia e operância no plano do funcionalismo da Guanabara, incluindo-se o pessoal transferido da União para a órbita do Estado.

Por certo, admite-se, como o faz TEMÍSTOCLES CAVALCANTI (*A Constituição Federal Comentada*, vol. II, pág. 133), que a anistia, embora sendo um instituto tipicamente de direito penal, se estenda a infrações disciplinares, desde que tal alcance seja expresso no texto da lei. Contudo, no que concerne a tais infrações, a capacidade da União tem por limite o âmbito de seus próprios funcionários, pois de outro modo estaria ferido e sacrificado o sistema federativo, que é uma das pedras angulares das nossas instituições. A respeito, é cristalina e insofismável a lição de PONTES DE MIRANDA:

.....  
“*A competência para anistiar é ligada à competência para legislar sobre crimes, delitos e contravenções. Por isso, se bem que aí se fale, em geral, de anistia, apenas se entende a anistia concernente a atos para os quais só o Direito do Poder Legislativo Central pode estabelecer penas.*”  
.....

Só a União pode anistiar. Entenda-se, porém, que tal anistia é a referente a atos puníveis segundo a legislação federal, ONDE HÁ LEI ESTADUAL DE PUNIÇÃO, COMO OS REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS DOS ESTADOS-MEMBROS E AS LEIS FISCAIS DO ESTADO-MEMBRO OU DO MUNICÍPIO, É O CORPO LEGISLATIVO QUE FAZ A LEI PENAL O QUE É COMPETENTE PARA A LEGISLAÇÃO DA ANISTIA (...) *A pena que não está no Código Penal nem nas demais leis da União somente pode ser apagada pelo poder a que cabe estabelecê-la e a estabelecê-la*” (Comentários à Constituição de 1946, vol. 1, págs. 342 e 345).

Daí decorre forçosamente, como bem observou o arguto Chefe do Serviço Legal, que o disposto no art. 1.º, alínea c, do Decreto Legislativo n.º 18, editado pelo Congresso Nacional, diz respeito, só e só, aos servidores federais, não se estendendo aos funcionários das unidades federativas, já que a União carece de competência para anistiar punições disciplinares impostas por autoridades estaduais ao amparo de legislação própria. E como igualmente observou o Chefe do 1-PS, tal conclusão, a única admissível segundo os princípios constitucionais, é confirmada pelo próprio texto do decreto legislativo em tela, cujo intento de limitar o favor ao funcionalismo federal está evidenciado no art. 2.º, § 1.º, ao ressaltar que a reversão ao serviço ativo dos servidores anistiados se condiciona a “despacho favorável dos Ministérios competentes”.

Não há dúvida, portanto, de que, em matéria de punições disciplinares, a anistia válida para os servidores da Guanabara não é a do Decreto Legislativo Federal n.º 18, e sim a que se contém nos termos do art. 13 do Ato Constitucional das Disposições Transitórias, que complementou a Carta Magna do Estado. E a expressão “servidores da Guanabara” abrange, por certo, o pessoal transferido da União para a nova unidade federativa, com a ressalva do tempo anterior à transferência. A jurisdição do Estado sobre tais funcionários é decorrência imperativa, como já tivemos ensejo de salientar noutro Parecer, da própria autonomia estadual. Foi esse o princípio a que obedeceu — como não poderia deixar de fazê-lo — a Lei Federal n.º 3.752, de 1960.

Verdade é que, no art. 3.º, § 5.º, a referida lei dispôs:

“*Os serviços transferidos continuarão regidos pela legislação vigente, enquanto não fôr modificada pelos Poderes competentes do novo Estado, ao qual incumbe sobre eles legislar, inclusive sobre o pessoal transferido, bem como administrá-los, providendo-lhes e movimentando-lhes os quadros.*”

Nessa “legislação vigente”, a que se refere o texto acima transcrito, não se inclui, como é óbvio, o Decreto Legislativo n.º 18, editado muito depois. E ainda que nela se incluísse, não poderia vigorar quanto ao pessoal transferido, após a sua transposição para a esfera da Guanabara, de vez

que sôbre matéria de anistia a servidores incursos em punições disciplinares já legislou o Estado, com o citado art. 13 do Ato Constitucional das Disposições Transitórias. E ainda mais: já constitui ponto pacífico e firmado pela Procuradoria que a anistia concedida por aquêle dispositivo constitucional alcança os servidores transferidos. Foi assunto que ficou bem aclarado em conciso, porém lúcido, modelar e conclusivo pronunciamento que, a propósito do Processo GG 2.029, de 1960, firmou o douto colega GUSTAVO PHILADELPHO AZEVEDO.

Não procederia, por outro lado, a arguição de que a anistia concedida pelo Decreto Legislativo n.º 18, por ser mais extensa e benévola do que a do artigo 13 do Ato Constitucional das Disposições Transitórias, poderia favorecer ao ex-pessoal da União, embora no período posterior à transferência, em face do artigo 10 do mesmo ACDT, *verbis*:

“Artigo 10 — O regime jurídico dos servidores transferidos para o Estado, mas cuja investidura é federal, é o da lei federal aplicável, estendendo-se-lhes a lei estadual no que fôr mais favorável”.

Em primeiro lugar, é de observar-se que, no seu justo e evidente sentido, essa disposição diz respeito às leis de caráter estatutário, aquelas que regulam, de forma permanente e com o cunho de normalidade, as relações entre o Poder Público e seus servidores, a êstes atribuindo os deveres e os direitos que defluem de modo ordinário da sua investidura e de sua prestação de serviços, leis enfim, que realmente integram, conceituam e delimitam o regime jurídico dos funcionários. Não se pode incluir nas que consubstanciam êsse regime uma lei de sentido excepcional, para atender a emergências de natureza política, lei transitória, de feitio extraordinário, como é tôda lei de anistia.

Mas, ainda que tais considerações pudessem ser afastadas, restaria êste argumento intransponível: a lei federal aplicável, a que se refere o art. 10 do Ato Constitucional das Disposições Transitórias, é aquela já existente à época em que foi promulgada a Constituição do Estado. Entendimento diverso que se pretendesse atribuir à disposição conduziria ao paradoxo, à extravagância, inadmissível no sistema federativo, de um Estado autônomo aceitar, após a sua constituição, a interferência, nas relações com os seus servidores, de ditames legais que viessem a elaborar-se num outro âmbito, o federal. Evidentemente, não foi isso que teve em mira o art. 10 do ACDT, mas tão sômente assegurar aos servidores seus, mas de investidura anterior, no plano da União, a continuidade do regime jurídico preexistente à transferência.

Como bem acentuou VÍTOR NUNES LEAL, em longo Parecer exarado quando Consultor Geral da República, os serviços e servidores transferidos passaram a ficar sob a autoridade e a jurisdição do Estado (como, aliás, diz expressamente a Lei n.º 3.752) desde a data da sua instituição. Não deve, pois, incidir sôbre aquêles serviços e servidores, após a sua transferência, a legislação federal posterior, salvo, evidentemente, a que

diga respeito aos ônus de pagamento que a União se reservou no diploma já citado, pois não se lhe poderia desconhecer a faculdade de dispor sôbre matéria de encargos por ela assumidos.

Em resumo, a anistia concedida pelo Decreto Legislativo n.º 18 só pode alcançar punições disciplinares ou faltas ao serviço cometidas pelos servidores transferidos no período anterior à transferência, isto é, quando ainda se encontravam sob a jurisdição federal, quando ainda eram servidores federais. A partir daí, o que a êles se aplica é a anistia estadual, editada no art. 13 do ACDT. Quanto à reversão ao serviço, para os demitidos, prevista na alínea *c* do Decreto Legislativo n.º 18, não há o que cogitar no plano estadual. Os que sofreram demissão antes de operar-se a transferência, pelo próprio fato dessa demissão no âmbito federal não figuraram no conjunto dos servidores que adquiriram, pela Lei n.º 3.752, a condição de funcionários da Guanabara. Caberá à União decidir, por despacho dos *Ministérios competentes*, sôbre a reversão em tela. Aos que passaram à jurisdição do Estado, como já demonstramos, é incabível a aplicação da anistia federal. Se foram punidos pela autoridade estadual e não alcançados pela anistia do art. 13 do ACDT, anterior àquela e mais restrita, as penas disciplinares que sofreram continuam válidas e a produzir todos os seus efeitos.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 30 de abril de 1962.

GENOLINO AMADO  
Procurador do Estado

Visto. Estou inteiramente de acôrdo com o parecer no que tange à impossibilidade de aplicar-se aos servidores estaduais as disposições do Decreto Legislativo n.º 18, de 1961, naquilo que diz com as punições disciplinares. Admitir-se isso como possível seria negar-se o princípio federativo, que é uma das pedras angulares do nosso regime.

Discordo, todavia, do parecer quando admite que tal anistia concedida a servidores públicos seja válida para apagar as faltas dos funcionários transferidos ao Estado por fôrça da Lei Federal n.º 3.752, de 1960, quando ditas faltas tenham sido praticadas ainda sob a jurisdição da União. Nem êsses nem quaisquer outros servidores poderão valer-se de semelhante anistia porque, como deixou claro o ilustre Consultor Geral da República em parecer aprovado e publicado no *D. O.* de 13-4-1962, o ordenamento legislativo em causa é, nesse passo, inoperante, porquanto foi expedido em desconformidade com os preceitos da Constituição Federal. Conseqüentemente, a ninguém — na esfera do serviço público — é de se aplicar o citado Decreto Legislativo n.º 18, de 1961.

EUGÊNIO DE VASCONCELLOS SIGAUD  
Procurador Geral