

Efetivação de procuradores interinos da Justiça do Trabalho

HAROLDO VALLADÃO.

SUMÁRIO — *Efetivação de procuradores interinos, substitutos, da Justiça do Trabalho e da Previdência Social — Histórico do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — Conceito jurídico de interinidade: sentido lato e sentido estrito do termo: funcionários interinos, substitutos, e interinos, simplesmente; regime da substituição e regime da interinidade — Interpretação do art. 23 do A. D. C. T. — Desvalia da interpretação puramente literal — Necessidade de grande cautela na aplicação da regra de que não se deve distinguir onde a lei não distingue — Interinidade e efetivação automática — A estabilidade e a efetivação referidas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias devem ser compreendidas em função dos textos correlativos da Constituição e do Estatuto dos Funcionários Públicos — Estudo completo do texto, na integralidade de seus termos, nas suas fontes, na sua finalidade social, na sua razão lógica — Exigência de existência de cargo vago — Impossibilidade de sua criação implícita — Inextensão do regime da disponibilidade a situações não previstas nos textos constitucionais e legais — O interino, em cargo vago, tinha expectativa de efetivação, dependente de atividade própria, ao passo que o interino, substituto, não contava em absoluto com tal possibilidade — Presunção de que o legislador foi sábio e equilibrado, não estabelecendo normas que levam a absurdos — Constituição de 1946, arts. 65, 87, 141, 186, 187, 188, 189 e 190; A. D. C. T., arts. 18, 23 e 26; Estatuto dos Funcionários Públicos (Dec.-Lei 1.713 de 1939), arts. 14, I, II e III, 17, 89, 90, 193 e 194; Lei 525-A, de 7 de dezembro de 1948, art. 1.º.*

exarado “na Exposição de Motivos n.º 163, de 11 de março último (fls. 61), a fim de que possam ter prosseguimento os estudos que vinham sendo feitos no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no tocante a apostilas de efetivação nos correspondentes títulos de nomeação, com fundamento no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pela Lei n.º 525-A, de 7 de dezembro de 1948”.

II — O texto constitucional, em causa, é o seguinte: “Art. 23. Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios, que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação dêste Ato; e os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação serão equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias. Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica: I — aos que exerçam interinamente cargos vitalícios como tais considerados na Constituição; II — aos que exerçam cargos para cujo provimento se tenha aberto concurso, com inscrições encerradas na data da promulgação dêste Ato; III — aos que tenham sido inabilitados em concurso para o cargo exercido”.

III — Procuremos o histórico do texto.

O assunto fôra objeto de várias emendas apresentadas em plenário, umas amplas, outras restritas.

Emendas amplas eram estas: “N.º 1.369. No Capítulo referente aos Funcionários Públicos ou nas Disposições Transitórias: “Art. ... Os atuais servidores públicos da União, dos Estados e dos Municípios que contem, pelo menos, dez (10) anos de serviços prestados, em qualquer caso, bem como os que se acham no exercício de funções permanentes, sob regime de contrato, por efeito de concurso, serão automaticamente efetivados, na data da promulgação da presente Carta Constitucional. Art. ... As provas comprobatórias do tempo de serviço, ou de concurso, serão apresentadas aos poderes competentes pelos Chefes de Repartições a que pertençam os interessados, no prazo máximo de trinta (30) dias. — Osório Tuyuty e outros” e “N.º 2.774. Art. ... — Ficam efetivados os extranumerários, mensalistas, dia-

CONSULTA o Excelentíssimo Senhor Presidente da República sôbre pedido de “Sabino Brasileiro Fleury e outros, procuradores interinos, substitutos, da Justiça do Trabalho e da Previdência Social” de reconsideração do despacho

ristas, tarefeiros e contratados, ou os que outras denominações tiverem — os quais, na data da promulgação desta Constituição, exercerem cargo ou função de caráter permanente. Parágrafo único — São considerados como tais, e com os mesmos direitos e vantagens, os funcionários das autarquias”.

E restritas, as seguintes: “N.º 1.201. Inclua-se nas Disposições transitórias: Art. — E’ concedida estabilidade ao *funcionário* que, contando mais de dez anos de serviço, ocupar, em caráter interino, cargo de provimento efetivo. Justificação. A emenda sugere, como medida excepcional e transitória, a forma de regularizar, com equidade, a situação de numerosos funcionários que permanecem sem estabilidade por culpa exclusiva da administração. Nomeados em caráter interino para cargo vago, de provimento efetivo, ficaram na dependência de um concurso que não foi aberto e assim continuam. O texto do projeto assegura estabilidade: a) depois da posse, aos funcionários nomeados por concurso; b) depois de dois anos de exercício, aos nomeados sem essa formalidade. E’ evidente, entretanto, que essa garantia não pode ser extensiva aos nomeados em caráter interino, ou temporário, para cargo cujo provimento dependa de concurso, pois doutra forma as nomeações interinas passariam a substituir o melhor processo de seleção, burlando o espírito do texto constitucional. Mas por outro lado, o exercício continuado durante dez anos vale como prova de capacidade funcional bastante para conduzir à estabilidade no cargo, como medida de exceção. Sala das Sessões, 17 de junho de 1946. — Raul Barbosa e outros” e “N.º 2.756. Aos atuais professores interinos em cargos ainda não preenchidos definitivamente, extranumerários mensalistas e contratados da União, dos Estados, Distrito Federal e Territórios, que contem mais de cinco anos de serviço no mesmo estabelecimento de ensino, fica assegurada, independentemente de concurso, a estabilidade na disciplina que lecionam, com os proventos correspondentes, bem como aos que já tenham sido classificados em prova de seleção. Sala das Sessões, 24 de junho de 1946. — José Leornil”.

As emendas dilatadas falavam em “servidores públicos” e “extranumerários, mensalistas, diaristas, tarefeiros e contratados, ou os que outra denominação tiverem”.

Já aquelas moderadas visavam, qual ficou visto, apenas: “funcionário que ocupar em caráter interino, cargo de provimento efetivo”, “aos atuais professores interinos”, esclarecido, expressamente, na respectiva justificação, que se buscavam regularizar a sua situação, sem estabilidade por culpa exclusiva da administração, porque “nomeados em caráter interino para cargo vago, de provimento efetivo, ficaram na dependência de um concurso que não foi aberto e assim continuam” “porque o Governo não diligenciou a realização dos respectivos concursos”.

Que fez a Comissão da Constituição?

Preferiu a forma restritiva: “Art. 15. Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e dos Municípios que contem pelo menos dez anos de serviço serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste Ato; e, a partir dela os atuais extranumerários que exerçam funções de caráter permanente há mais de dez anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação serão equiparados aos funcionários para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias”.

Ficou com as emendas que se referiam aos interinos nomeados para cargos vagos, de provimento efetivo, não estabilizados por culpa do governo que não providenciava a realização dos concursos.

Daí as expressões empregadas, “atuais funcionários interinos” e “efetivados”, isto é, os interinos serão nomeados para os cargos de provimento efetivo.

Na Comissão Constitucional apresentou Raul Pila emenda aditiva: “Parágrafo único. Não se aplica o artigo precedente ao provimento das cadeiras vagas no ensino superior, as quais, na forma do art. 172 da Constituição, somente se poderão preencher por concurso” (Apud José Duarte, A Constituição Brasileira de 1946, 3-494), que foi ampliada noutra de Prado Kelly, afinal aceita: “Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos que exerçam interinamente cargos vitálicos, como tais considerados na Constituição”.

Vê-se que falava aquela emenda, também, em cadeiras vagas, em consonância com o intuito e o sentido do texto constitucional.

Defendendo o artigo no plenário, corroborou o deputado Café Filho a finalidade das emendas aceitas, visando regularizar a situação dos interinos, decorrente, segundo se disse da não realização dos concursos: “O Sr. Café Filho — Dispositivo que está “fazendo onda” — repito — e que está sendo considerado de interesse pessoal, é o que beneficia, dá estabilidade, aos funcionários interinos com mais de cinco anos de exercício. Mas, que culpa temos nós, legisladores Constituintes, de autoridades administrativas haverem consentido em que esses funcionários permanecessem na função durante tão longo prazo, sem que sua situação fosse regulada?” (Diário da Assembléia de 7-9-1946, pág. 4.722).

Afinal, foi ali aprovada mediante pedido de destaque do Deputado Segadas Viana a seguinte emenda: “O disposto neste artigo não se aplica aos que exerçam cargos para cujo provimento se tenha aberto concurso, com inscrições já encerradas, na data da promulgação deste ato, nem a funcionários que tenham sido reprovados em concurso” (Diário da Assembléia de 13-9-1946, pág. 4.878 e 4.879): veio a constituir os parágrafos 2.º e 3.º do artigo em causa.

Excepcionando cargos sujeitos a concurso, confirmou-se que o texto visava cargos vagos.

IV — Indaga-se, agora, nesta consulta, se o texto constitucional referindo-se a “atuais funcio-

nários interinos da União”, que “serão automaticamente efetivados” abrangem os requerentes, “procuradores, interinos, substitutos, da Justiça do Trabalho e da Previdência Social”.

V — O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, Decreto-Lei n.º 1.713, de 1939, previu duas formas de nomeação interina, dispondo: “Art. 14. As nomeações serão feitas: . . . III — *Interinamente*: a) no impedimento do ocupante efetivo de cargo isolado; b) em cargo vago de classe inicial de carreira, para o qual não haja candidato legalmente habilitado”.

E sujeitou estas duas maneiras de provimento a dois regimes diversos, o da substituição e o da interinidade.

A primeira forma de nomeação, “interinamente”, “no impedimento do ocupante efetivo de cargo isolado”, art. 14, III, a, se regula pelo Capítulo XVII do Estatuto, intitulado “Das Substituições”, artigos 89, 90 e seguintes.

Assim: “Art. 89. Só haverá substituição remunerada no impedimento legal ou temporário do ocupante de cargo isolado, de provimento efetivo ou em comissão, e de função gratificada. Parágrafo único. A substituição automática, prevista em lei, regulamento ou regimento, não será remunerada. Art. 90. A substituição remunerada dependerá da expedição de ato da autoridade competente para nomear ou designar e só se efetuará quando imprescindível, em face das necessidades do serviço. Parágrafo 1.º. O substituto, funcionário ou não, exercerá o cargo ou a função, enquanto durar o impedimento do respectivo ocupante, sem que nenhum direito lhe caiba de ser provido efetivamente no cargo. Parágrafo 2.º. O substituto, durante o tempo que exercer o cargo ou a função, terá direito a perceber o vencimento ou a gratificação respectiva. Parágrafo 3.º. O substituto, se fôr funcionário, perderá, durante o tempo da substituição, o vencimento ou remuneração do cargo de que é ocupante efetivo. No caso de função gratificada, perceber-lo-á, cumulativamente, com a gratificação respectiva”.

E, por isto, denominam-se os assim providos, “interinos, substitutos”, ou, mais comumente, apenas, “substitutos”, eis que este é o seu característico essencial, sujeitos que se acham ao regime das substituições, do Capítulo XVII, art. 89, e seguintes do Estatuto.

A segunda forma de nomeação, “interinamente”, “em cargo vago de classe inicial de carreira, para a qual não haja candidato legalmente habilitado”, art. 14, III, b, se regula pelo artigo 17 do mesmo Estatuto, que trata da situação dos nomeados “em caráter interino”.

Ei-lo: “Art. 17. Tratando-se de vaga, em classe inicial de carreira, ou em cargo isolado, poderá ser feito o preenchimento, em caráter interino, enquanto não houver candidato habilitado em concurso, atendido o disposto nos itens I a VII e IX do art. 13 e no parágrafo 7.º deste artigo. Parágrafo 1.º. O funcionário ocupante

de cargo de carreira não poderá ser provido interinamente em outro cargo de carreira. Parágrafo 2.º. O exercício interino de cargo cujo provimento dependa de concurso não isenta dessa exigência, para nomeação efetiva, o seu ocupante, qualquer que seja o tempo de serviço. Parágrafo 3.º. Todo aquele que ocupar interinamente cargo cujo provimento efetivo dependa de habilitação em concurso será inscrito, *ex-officio*, no primeiro que se realizar para cargos da respectiva profissão. . .”.

Disciplinou a nomeação em caso de vaga, chamando-a *preenchimento em caráter interino*, ampliando o texto do art. 14, III, b, para admiti-la ainda no caso de vaga “em cargo isolado”, regulando as condições da mesma nomeação, fixando os direitos e deveres dos nomeados.

E, destarte, denominam-se os assim providos, “interinos”, *simplesmente*, sujeitos que se acham ao regime da interinidade, do art. 17, e não ao da substituição dos arts. 89 e seguintes.

São, portanto, dois regimes bem delimitados, subordinados a textos diferentes, de nomeação interina, o dos interinos, substitutos, e o dos interinos, simplesmente, *interinos “strictu sensu”*.

VI — Qual o regime de interinidade dos requerentes? São interinos, simplesmente, do art. 17, ou interinos, substitutos, dos arts. 89 e seguintes?

Os respectivos decretos de nomeação que se encontram a fls. 9 e seguintes, estão, assim, redigidos: “Resolve nomear, de acordo com o art. 14, item III, letra a, combinado com o art. 89 do Decreto-Lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, F. . . para exercer, interinamente, como substituto, o cargo de Procurador (MPT), padrão IV, do Quadro Permanente do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, durante o impedimento do respectivo titular, X. . .”

Logo cada requerente é funcionário nomeado, “interinamente, como substituto, durante o impedimento do respectivo titular, na forma do art. 14, III, a, combinado com o art. 89” do Estatuto.

E, daí, terem os apelativos, *procuradores, interinos, substitutos*, da Justiça do Trabalho e da Previdência Social, e, não conforme acontece com os outros funcionários que são nomeados, segundo se lê dos respectivos decretos, “de acordo com o art. 14, III, b combinado com o artigo 17”, do Estatuto, que possuem a simples designação, de interinos, por exemplo, de oficiais administrativos *interinos*, sem mais qualificativo.

VII — Eis, aí, expostos, o sistema do Estatuto e a posição dos requerentes, à data da promulgação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Vejamos se se lhes aplicam os favores concedidos pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Favoravelmente aos requerentes opinaram a Procuradoria-Geral da Justiça do Trabalho, fls. 26, a Procuradoria-Geral da Previdência Social, fls. 37, o Diretor do Pessoal, fls. 53, e o Diretor-Geral,

fls. 54, do Ministério do Trabalho, tendo, porém, divergido o Ministro do Trabalho, em exposição 163, de 11-3-1948, fls. 61 a 63, aprovada pelo Exmo. Sr. Presidente da República, apoiando-se em opinião, contrária, do D. A. S. P., E. M. n.º 1.050 de 23-11-48, fls. 62 *fine*.

Apresentaram, assim, os interessados pedido de reconsideração ao Exmo. Sr. Presidente da República, juntando pareceres de ilustres juristas, tendo, afinal, o D. A. S. P., modificado seu ponto de vista anterior, acompanhando o parecer do seu Consultor Jurídico, fls. 102, em divergência com o do Diretor do Pessoal do mesmo D.A.S.P.

Disse êste último: "2. Examinando o assunto, entende esta D. P. que não se aplicam aos interinos substitutos os benefícios do art. 23 do referido Ato, nem o disposto na Lei n.º 525-A, citada, pois, do contrário, seria admitir-se a *criação implícita* de cargo público pelos citados dispositivos legais. 3. Com efeito, onde havia um cargo, passaria a haver dois, sendo um para o ocupante efetivo afastado e outro para o substituto efetivado. 4. A hipótese, como se vê, é absurda, de vez que não se poderiam conceber dois titulares efetivos de um só cargo, nem admitir a criação implícita de cargo público, pois esta deve ser sempre *expressa* na lei. 5. Quanto ao fato de não ser possível a ocupação, em caráter efetivo, de um só cargo público por dois titulares, fornece exemplo insofismável o disposto no art. 190 da Constituição Federal, *verbis*: "Invalidada por sentença a demissão de qualquer funcionário, será êle reintegrado; e *quem lhe houver ocupado o lugar ficará destituído de plano ou será reconduzido ao cargo anterior, mas sem direito a indenização*".

E, contrariamente, argumentou o Consultor Jurídico do D. A. S. P.: "6. Em apoio de sua pretensão, fizeram os impetrantes juntar ao processo pareceres de ilustres juristas, entre os quais cumpre destacar Carlos Maximiliano e Pontes de Miranda, antigos magistrados e eméritos constitucionalistas, e C. A. Lúcio Bittencourt, que, com tanto brilho, me antecedeu neste cargo. No mesmo sentido é a opinião de Ivair Nogueira Itagiba ("O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira", 1948, vol. 2, pág. 735). A tese foi exaustivamente debatida nos aludidos pareceres e a leitura déles veio solidificar a convicção a que já havia chegado, favorável à pretensão dos requerentes. 7. Com efeito, o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias declarou que seriam "automaticamente efetivados", na data da sua promulgação, "os atuais funcionários interinos" que então contassem, pelo menos, cinco anos de exercício. O preceito é *genérico* e entre os interinos a lei ordinária codificada conhecia duas espécies: — a dos nomeados "no impedimento do ocupante efetivo de cargo isolado" e para "cargo vago de classe inicial de carreira, para o qual não haja candidato legalmente habilitado" (E. F., art. 14, n.º III, *a e b*). A ambas as categorias se endereçava o preceito, de inspiração generosa, pois que visou dar efetividade àqueles que estavam impossibilitados de obtê-la, pelo

simples decurso do tempo. Não seria legítimo imputar-se ao legislador constituinte a ignorância quer de uma, quer de outra modalidade de provimento interino, porque elas existiam, de fato, com apoio claro e insofismável na lei. A faculdade de distinguir de que o intérprete só deve usar excepcionalmente (Carlos Maximiliano, "Hermenêutica e Aplicação do Direito", 3.ª ed., pág. 296), foi antecipadamente exercida pelo legislador constituinte, quando no parágrafo único do art. 23 enumerou as três hipóteses em que os interinos não teriam direito à efetivação. Mas, ainda, neste passo, a discriminação não foi no sentido de extremar as hipóteses previstas no art. 14, n.º III, do Estatuto. As exclusões visaram os cargos vitalícios, a abertura de concurso e as inabilitações. E' evidente que tanto no caso de interinidade por impedimento do ocupante de cargo isolado, como no de vacância de cargo inicial de carreira, poderiam ocorrer as exceções constitucionais. A circunstância de estar, ou não, vago o cargo no qual houve o provimento interino, não preocupou o legislador constituinte, ao conferir a efetivação no art. 23. E tanto assim aconteceu que no art. 26 do mesmo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao regular a situação dos funcionários interinos do Senado e da Câmara dos Deputados, concedeu o benefício somente aos "ocupantes de cargos vagos". Quando quis distinguir, o legislador distinguiu e demonstrou conhecer a existência das duas categorias de interinos, previstas no Estatuto, para recusar o favor a uma delas. 8. À natureza do cargo isolado, de provimento efetivo, como era o de Procurador à época da promulgação do Ato não repugna a efetivação. Também a sua ocupação por dois titulares, sendo um efetivo e outro interino, não encontrava obstáculo legal. A dupla remuneração era, ainda, possível, no caso de opção do titular, pelos vencimentos do cargo efetivo (E. F., artigo 215). O fato de correr por outra verba a despesa com o pagamento da substituição não modifica a situação de fato (e de direito) da ocupação, legítima, do mesmo cargo por titulares. Foi esta situação, criada com apoio na lei que o legislador constituinte não quis repudiar. no art. 23, fazendo-o entretanto, no art. 26. 9. Para remediar a posição dos beneficiados, na hipótese da volta ao cargo dos titulares efetivos, a solução é a disponibilidade. Em verdade, havendo maior número de funcionários que de cargos, para efeito de supressão dêste, ou de reconhecimento de efetividade de interinos, como na hipótese, cabe à administração prover a anomalia. O direito do funcionário, porém, é que não poderá sofrer restrições, não previstas expressamente em lei. 10. O reconhecimento da efetividade, não importaria, implicitamente, na criação de cargos. O número dêstes continuaria a ser o mesmo. Havendo reassunção do antigo titular o novo passaria à disponibilidade, de acôrdo com as regras e conseqüências que disciplinam esta situação. 11. Quer o art. 90, parágrafo 1.º, do E. F., ouer o art. 190 da Constituição, invocados pela D. P., não podem obstar a efetivação. O primeiro foi ab-rogado

pelo art. 23 do A. D. C. T. e o segundo visa a hipótese de reintegração judicial, matéria estranha à que se discute neste processo. 12. Cumpre, finalmente, dizer algo sobre a Lei n.º 525-A, de 7-12-48, também invocada no debate. A meu ver, esta lei não trouxe subsídio relevante à elucidação da controvérsia, porque não previu a hipótese, expressamente, quer para negar, quer para conferir efetivação aos interinos nomeados em substituição. Do silêncio do seu texto se poderá concluir, porém, que permaneceu íntegra a vontade do legislador constituinte em não afastar aquela hipótese. A invocação dos trabalhos parlamentares foi, aliás, invocada com êste objetivo. Apesar da pouca valia em que são tidos para o hermenêuta, conforme voto no Supremo Tribunal Federal do Sr. Ministro Aníbal Freire — (Mandado de Segurança n.º 918, julgado em 5-5-48, pub. in "Revista do Serviço Público", fasc. de set-out. de 1948, pág. 193) e já advertiam Paula Batista ("Hermenêutica Jurídica", parágrafo 33) e João Barbalho, com apoio da doutrina francesa e norte-americana ("Comentários", ed. de 1902, pág. 117) e tive também oportunidade de lembrar em modesto trabalho ("Valor dos Trabalhos Preparatórios na Interpretação das Leis", in "Revista de Direito Administrativo", vol. II, pág. 247), no caso, eles não são de desprezar-se. 13. Há referência no processo ao caso do Dr. José Simplício de Azevedo Pio (Proc. n.º 6.073-47) que tendo participado da F. E. B. se encontrava a 18 de setembro de 1946 ocupando, interinamente, no impedimento do titular, cargo isolado de provimento efetivo. Entendi que em seu favor era de reconhecer-se a *estabilidade*, conforme prescreve o parágrafo único do art. 18 do A. D. C. T. Não me impressionou, então, como a D. P. deste Departamento, a circunstância do cargo ter ocupante efetivo. Argumentou-se também que a estabilidade conferida no texto era no *serviço* (E. F., artigo 192, parágrafo 2.º) e não no cargo, o que viria facilitar um remédio para a situação do reclamante, quando o titular efetivo reassumisse o cargo. Mas a questão de fundo é idêntica e à época, neste Departamento, não foi considerado empecilho à estabilidade a existência de dois titulares. Esta referência não deve influir, aliás, decisivamente, na solução da hipótese em discussão, porque, como é pacífico, os precedentes não obrigam (Carlos Maximiliano, "Hermenêutica e Aplicação do Direito", 3.ª ed., pág. 228). Êste réparo vale também relativamente ao caso de Carlos W. A. Rolemberg (D. O. de 17-1-47) cuja identidade de situações não ficou, aliás, caracterizada, porque o decreto de "nomeação" alude a "cargo vago" em virtude da nomeação para outro do respectivo titular, circunstância não focalizada pelos requerentes".

VIII — A argumentação favorável aos requerentes desenvolveu-se, também, e de modo particular nos pareceres dos juristas mencionados, e doutros oferecidos após àqueles, principalmente com base na letra do texto constitucional, e de modo restrito, em tôrno de duas palavras, apenas, da oração inicial do art. 23, ou seja discute-se,

sobretudo, o significado verbal da expressão "funcionários interinos".

Citam-se, repetidamente, diversos léxicos da língua portuguesa e invoca-se o art. 14, III, letras a e b, do Estatuto, para sustentar que a expressão "funcionários interinos" compreende quer os que estão no impedimento de outrem, quer os que servem em cargo vago, e afirma-se que não tendo a Constituição distinguindo entre uns e outros como fez quando o desejou, no art. 26, a ninguém é lícito fazer tal distinção, e, máxime tratando-se de texto claríssimo.

Não cuidaram, em absoluto, os pareceres favoráveis, do histórico do texto, das razões justificativas do preceito, de sua finalidade social, dos resultados da exegese, sequer dos respectivos elementos lógico e matemático.

Enclausuram-se na definição das palavras "funcionários interinos".

Mas pondere-se, de início, que a *interpretação puramente literal* foi condenada, por decisão que transitou em julgado há séculos, nas palavras de Celso: "*Scire leges non est verba earum tenere, sed vim ac potestatem*" (Dig. Liv. I, Tit. 3, Frag. 17), e de São Paulo: "*Littara enim occidit, spiritus autem vivificat*" (2 Cor. III — 6).

Por isto assim causticou-a o eminente Carlos Maximiliano: "124. — Em conclusão: *nunca será demais insistir sobre a crescente desvalia do processo filológico, incomparavelmente inferior ao que invoca os fatores sociais, ou o Direito Comparado. Sobre o pórtico dos tribunais conviria inscrever o aforismo de Celso — Scire leges non est verba earum tenere, sed vim ac potestatem: "saber as leis é conhecer-lhes, não as palavras, mas a força e o poder", isto é, o sentido e o alcance respectivos. Só ignorar os poderiam, ainda, orientar-se pelo suspeito brocardo — verbis legis tenaciter inhaerendum — "apeguemo-nos firmemente às palavras da lei". Ninguém ousa invocá-lo; nem mesmo quem de fato o pratica. Não devem ter imitadores os formosos espíritos que, ao ventilar teses jurídicas, ainda hoje *timbram em servir-se apenas de erudição filológica: ostentam como documentação adversa ao Direito Comparado, trechos de gramáticas e dicionários, unicamente*. Ninguém contesta o subsídio que pode prestar o conhecimento das leis e usos da linguagem; estude-se, todavia, o Direito, de preferência, — nos livros de Direito, nacionais e estrangeiros. *Retrógrada e indefensável é a supremacia da interpretação jurídica*". (Hermenêutica e Aplicação do Direito, 3.ª ed. n.º 124, pág. 155).*

E acêrca do adágio, tão invocado no processo e nos pareceres, de que não se deve distinguir onde a lei não distinguiu, é lição aceita, hoje pacificamente, a sua *interpretação restritiva* nos termos formulados pelo mesmo Carlos Maximiliano: "*Seria erro generalizar; a regra não é tão absoluta como parece à primeira vista*. O seu objetivo é excluir a interpretação estrita: porém esta será cabível e concludente quando houver motivo sério para reduzir o alcance dos termos empregados, quando a razão fundamental da norma se

não estender a um caso especial; enfim quando, implicitamente ou em outras disposições sobre o mesmo assunto, insertas na mesma lei ou em lei diversa, prescreverem limites, ou exceções, ao preceito amplo. *Avultaria a probabilidade de errar se o brocardo fôra aplicado, sem a maior cautela, a um artigo isolado de lei excepcional*". (Op. cit. n.º 300, pág. 296).

Finalmente é ainda de Carlos Maximiliano esta absoluta repulsa à regra de que os textos claros não precisam de interpretação: "*A nenhum jurista ficaria bem repetir hoje as definições de Richeri e Paula Batista. Os domínios da Hermenêutica se não estendem só aos textos defeituosos; jamais se limitam ao invólucro verbal: o objetivo daquela disciplina é descobrir o conteúdo da norma, o sentido e o alcance das expressões do Direito. Obscuras ou claras, deficientes ou perfeitas, ambíguas ou isentas de controvérsia, tôdas as frases jurídicas aparecem aos modernos como suscetíveis de interpretação.* 41 — *A palavra é um mau veículo do pensamento; por isso, embora de aparência translúcida a forma, não revela todo o conteúdo da lei, resta sempre margem para conceitos e dúvidas; a própria letra nem sempre indica se deve ser entendida à risca, ou aplicada extensivamente; enfim, até mesmo a clareza exterior ilude; sob um só invólucro verbal se conchegam e escondem várias idéias, valores mais amplos e profundos do que os resultantes da simples apreciação literal do texto*" (Op. cit., n.º 40, pág. 53).

IX — Passemos, agora, à exegese do artigo 23, iniciando-a pelo próprio aspecto verbal do texto.

Conforme ficou visto no n.º V d'êste parecer o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis emprega a expressão "funcionários interinos" em dois sentidos, um, *genérico*, "*lato sensu*", compreensivo quer dos denominados nos decretos de nomeação, "interinos, substitutos", no impedimento do ocupante efetivo, quer dos ali chamados apenas de "interinos", para cargos vagos, e noutro sentido, *restrito de interinos "strictu sensu"* de simplesmente interinos, de ocupantes de cargos vagos.

Falando em funcionários interinos usou o constituinte o vocábulo interinos de modo amplo, abrangendo aquelas duas espécies, ou de maneira restrita visando somente os interinos "*strictu sensu*"?

Sem sair do aspecto literal do texto, e, prosseguindo na leitura do artigo, vemos a afirmativa de que "serão automaticamente efetivados", isto é, tornados *efetivos, permanentes*, nomeados efetivamente, para *cargo público de provimento efetivo*, artigos 14, I e II, 17, parágrafo 3.º; etc.

Não poderiam, pois, ser efetivados em cargos que não sejam de provimento efetivo, noutros cargos que a própria Constituição, art. 187, e as leis, Estatuto, artigos citados, distinguem dos efetivos, isto é, nos cargos de *confiança* ou declarados por lei de livre nomeação ou demissão, ou, enfim, nos cargos em *comissão*.

A palavra *efetivados* implica, assim, a existência de *cargos públicos de provimento efetivo*, e segundo prescreve o Estatuto: "Art. 3.º. Cargos públicos, para os efeitos d'êste Estatuto, são os criados por lei, em número certo, com denominação própria e pagos pelos cofres da União", o que é confirmado pela vigente Constituição quando dá atribuição ao Poder Legislativo no art. 65 para: "IV — *criar e extinguir cargos públicos e fixar-lhes os vencimentos, sempre por lei especial*".

Ora no caso de "interinos, substitutos" não é possível *efetivação automática*, feita sem mais formalidades; é impossível à administração efetivá-los para cargo público de provimento efetivo sem atentar contra lei e, acima de tudo, contra preceito constitucional, pois seria efetivá-los, em cargo público inexistente, dependente de criação por lei especial a ser votada.

Efetivação automática, independente de quaisquer formalidades, refere-se a funcionários interinos *strictu sensu*, ocupantes de cargos vagos, que podem ser *desde logo* providos efetivamente pois existem, para tal fim, *cargos criados em lei*.

A combinação mesmo verbal, pois, das expressões iniciais "funcionários interinos" com as finais "serão automaticamente efetivados" deixa patente que os interinos de que cuidou o artigo são os interinos, ocupantes de cargos vagos, que podem ser imediatamente efetivados dada a existência de cargos para o seu provimento efetivo.

E se o intérprete prosseguir na leitura do art. 23 e chegar às exceções do seu parágrafo único verá como se referiam estas nos ns. II e III a *interinos de cargos vagos*, uma vez que tratam de *cargos sujeitos a concurso*, e o n.º I proviera, segundo se mostrou, de primitiva emenda de Raul Pila para não aplicar o *artigo ao provimento das cadeiras vagas no magistério superior*.

Nenhuma das três exceções visou "interinos, substitutos" nomeados "de acôrdo com o art. 14, item III a combinado com o artigo 89", "*no impedimento de ocupante de cargo isolado, de provimento efetivo*", pois *nesses casos não há que falar em concurso, nem em vitaliciedade, regime diverso da efetividade*, desconhecido no Estatuto e fixado no artigo 186 da Constituição Federal.

X — Aliás a necessidade de distinguir no texto foi preconizada na lição transcrita de Carlos Maximiliano, justamente para a hipótese em causa no caso de "*um artigo isolado de lei excepcional*", que outra causa não é o art. 23 das Disposições Constitucionais Transitórias.

Seria, aliás, contrário ao mesmo querer do autor da norma de exceção, derogatória do direito comum, que teve em mira determinadas espécies, interpretá-la ampliativamente, sem as restrições decorrentes de sua natureza singular.

E, por isto, em vários pareceres vimos sustentando a necessidade de interpretar os artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias em consonância com os textos correlatos da própria Constituição Federal e das Leis a que vieram tais Disposições abrir exceções.

Ainda no presente processo foi citado parecer nosso a propósito da interpretação do parágrafo único do art. 18 daquele Ato.

Nesse parecer (referência 52 R, aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, in D. O. de 13-5-48, pág. 7.343), escrevemos então o seguinte: “III. A estabilidade a que se refere o parágrafo único do art. 18 das Disposições Constitucionais Transitórias deve ser compreendida de acôrdo com os princípios fundamentais dêsse regime, estabelecidos sôbre o assunto, na Constituição, art. 188, e, no que não contrariar o mesmo, pela legislação ordinária. A disposição constitucional transitória visou facilitar à estabilidade, dispensando requisitos para a sua obtenção, mas não veio alterar as bases do regime, não buscou modificar a própria natureza da estabilidade. Assim adquiriram estabilidade os servidores públicos que não tinham a qualidade de funcionários efetivos nem possuíam mais de dois, ou mais de cinco anos de exercício, art. 188 parágrafos 1.º e 2.º. Mas êsse artigo da Constituição após regular a estabilidade declara no respectivo parágrafo único: “O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão”. E o faz mui logicamente pois são inconciliáveis com a estabilidade cargos de confiança ou de livre nomeação e demissão. Logo não é possível admitir estabilidade em cargos que não a comportam ou seja naqueles que pela sua própria natureza são incompatíveis com a noção de estabilidade. Assim os cargos em comissão e a êles se equiparando, os de substituição que, art. 90 parágrafo 1.º, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, *nenhum direito concedem aos seus ocupantes de serem providos efetivamente no cargo*. O substituto, qual o comissionado, desempenha funções, por sua natureza, transitórias, a cessar de um momento para outro, reassumindo o substituído ou faltando a confiança. A estabilidade jamais poderá se aplicar a cargos que são, substancialmente, instáveis. Quanto aos cargos vitalícios, art. 187 da Constituição, não se lhes aplica, outrossim, o princípio da estabilidade, eis que sujeitos a outro regime, profundamente diverso, arts. 187 c/art. 189, I. Estabilizar em cargo vitalício será criar a vitaliciedade e, pois, estabelecer *outro regime que não o da estabilidade*. Impossível, assim, a estabilidade para cargos em comissão, de substituição ou vitalícios. IV. Doutra parte a regra de que a estabilidade diz respeito ao serviço público e não ao cargo, podendo o funcionário ser aproveitado em outro cargo de acôrdo com suas aptidões, é *uma regra que se refere ao funcionário que já adquiriu estabilidade*. Por isto acha-se no parágrafo 2.º do art. 192 do Estatuto, artigo que trata da situação do *funcionário que houver adquirido estabilidade*. De fato. O funcionário adquire estabilidade, não em abstrato, mas em concreto, *num certo cargo que se acha ocupando*. Aí é que êle completa os requisitos legais para a estabilidade. Entretanto, adquirida, assim, a estabilidade, em determinado cargo, esclareceu a lei, afastando-se aqui do regime da vita-

liciedade e da inamovibilidade, que apesar de estabilizado como foi naquêlê cargo, ficará ressalvado ao Governo “o direito de aproveitar o funcionário em outro cargo, de acôrdo com suas aptidões”. Não é, destarte, possível aplicar a regra do aproveitamento do estável em outro cargo antes de admitir tenha êle se tornado estável em certo cargo. E se alguém não se pode tornar estável, num cargo, em comissão, de substituição, ou vitalício, não tem, por certo, o direito de ser aproveitado em outro cargo equivalente, direito que decorreria de uma estabilidade que não podia adquirir”.

No presente caso, também, é preciso compreender a *efetivação automática dos funcionários interinos*, qual expusemos, de acôrdo com os preceitos constitucionais, arts. 65, IV e 186 a 188, e as disposições, arts. 14, 17, 89 e seguintes, etc. do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis.

Do contrário, se quiséssemos aplicar o art. 23 só pela sua letra, isolando-o completamente de outros textos constitucionais e legais, chegaríamos a resultados absurdos, senão viéssemos, como demonstraremos, a contrariar, de modo claro, a própria vontade do constituinte.

XI — Realmente: o absurdo conseqüente à interpretação defendida nos pareceres, à exegese puramente literal e ampliativa das palavras “funcionários interinos”, seria o seguinte: a nomeação de alguém, *efetivamente*, para cargo já *preenchido efetivamente* ou seja a *existência de dois funcionários efetivos para um só cargo público...*

Num dos brilhantes pareceres chegou o seu ilustre autor a escrever mesmo o seguinte: “Certo, esta solução possibilita a existência de dois titulares para o mesmo cargo. No puro terreno do direito administrativo, seria um absurdo. Em lei ordinária, seria talvez inconstitucional. Mas, como conseqüência da Lei Magna, o absurdo lógico não se transformava em absurdo jurídico. Houve uma demasia, é verdade, mas da constituição, como bem aparteu o Senador Salgado Filho. (Diário do Congresso de 25-10-1948)”.

Data venia não nos parece justo interpretar literalmente um texto constitucional de forma a concluir que o constituinte quis praticar “um absurdo no terreno administrativo” ou “um absurdo lógico”.

O insigne Clóvis Beviláqua ensinou-nos o contrário: “*Mas interpretatio illa summenda qua absurdum evitetur*. Interpretar é escolher, entre muitas significações da palavra, a mais justa e conveniente, ensina Kohler (Lehrbuch, I, parágrafo 38). A interpretação há de, necessariamente, atender, em primeiro lugar, ao que é razoável, depois ao sistema da lei, e por fim às exigências da civilização”. (Código Civil Com. ao art. 363, Observ. 6).

Em verdade a presunção é que o autor da mesma foi sábio e equilibrado, buscando, adotando e promulgando regra que não seja disparatada, oposta à razão, ao senso comum.

Se dando às palavras "funcionários interinos" um significado mui largo se chega a um absurdo, deve o intérprete dar-lhes o outro significado que elas têm, o significado restrito, pròpriamente dito, de interinos ocupantes de cargos vagos, que não leva a nenhum absurdo, e, na realidade, sincroniza as palavras iniciais do artigo com as seguintes do mesmo texto e com as dos outros textos correlativos da Constituição e do Estatuto dos Funcionários.

Ao intérprete cumpre descobrir o sentido do texto, alcançar-lhe o âmbito, harmônicamente, e, jamais, forçá-lo, levando-o, num rigor extremo de exegese exclusivamente literal, a resultados absurdos.

XII — Continuando a ampliar o texto afirmam os pareceres, para contornar o desarrazoado de *efetivar* funcionário interino em cargo que possui *funcionário efetivo*, que seria o caso de criar novos cargos públicos ou, então, de aplicar os preceitos que disciplinam a disponibilidade.

Mas a criação de novos cargos públicos é privativa do Poder Legislativo, depende de lei especial, Constituição, art. 67, IV, e êsse Poder não criou tais cargos.

Logo a efetivação escaparia à administração pública e não poderia ser "automática" segundo prescreveu o art. 23. Assim a solução proposta desatende à própria letra, tão invocada, daquele texto.

A aplicação, extensiva, das regras disciplinadoras da disponibilidade, não nos parece o remédio admissível para acabar com o ineditismo de efetivar alguém em cargo ocupado efetivamente por outrem.

Primeiramente por que não foi prevista pelo próprio constituinte, que certamente o faria, se tivesse querido chegar na proteção aos interinos até àquêlê original efeito.

Assim o fêz, *excepcionalmente*, quando mandou *voltar* a seus cargos *efetivos* os antigos titulares, que desaccumularam desde 1937, e encontraram tais cargos ocupados, art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Hipótese, aliás, que não tem nenhuma paridade com a discutida neste processo.

Em segundo lugar porque o regime da disponibilidade acha-se ligado, em nosso direito, salvo medidas excepcionalíssimas, a uma única hipótese, à extinção do cargo.

E' situação a que passa quem *está ou esteve, com estabilidade*, no serviço público. Não é modo de efetivar alguém em cargo público.

Abra-se a Constituição e ali encontraremos a situação de disponibilidade como a consequência normal da extinção do cargo, artigo 189, parágrafo único. E da mesma forma o Estatuto dos Funcionários prevê a disponibilidade no caso de supres-

são do cargo, artigo 193, II, com vencimentos proporcionais, art. 194.

Ora, na espécie, não se extinguiu nenhum cargo público em que os interinos substitutos gozassem de estabilidade; ao contrário é preciso criar outros cargos públicos.

Nem nos parece que o intuito do constituinte ao efetivar os interinos com mais de cinco anos de serviço público foi lhes dar os reduzidos vencimentos, proporcionais àquêlê diminuto tempo de serviço (art. 194 do Estatuto)...

Observe-se a que distância já nos encontramos do intuito do constituinte, com a interpretação literal, "à outrance", do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias...

XIII — Restaria afirmar que para a efetivação automática dos interinos substitutos, o artigo 23 teria *criado*, êle próprio, *implicitamente*, novos cargos públicos.

Mas nenhum dos pareceres foi até ai...

Aliás a diretriz da Constituição não foi, na matéria, em absoluto, a de criar cargos públicos ou estabelecer disponibilidades.

Veja-se a norma do artigo 190, estabelecendo a destituição do plano ou a recondução ao cargo anterior, do ocupante de cargo em que foi reintegrado funcionário ilegalmente demitido...

Se o constituinte quisesse amparar os interinos que não ocupassem cargos vagos, admitindo, pois a criação de novos cargos para os interinos substitutos, não haveria como proceder diferentemente com a exceção do art. 23, parágrafo único, n.º II, com os interinos ocupantes de cargos de concurso aberto com inscrições encerradas, pois também se criariam cargos novos ou se estabeleceria a disponibilidade para essa hipótese, face aos classificados no concurso...

XIV — Levaria, ainda, a pronosta exegese verbal do texto, a desatender o intérprete à vontade manifesta do legislador constituinte.

No desenvolvido histórico do texto em causa que fizemos em o n.º III dêste parecer ficou patente a razão de ser do preceito, através das justificativas, mui claras, das emendas preferidas pela Comissão da Constituição ao redigir o artigo.

Repetimo-la: solucionar a situação de numerosos interinos, que aguardavam há anos a realização de concursos, sem que o Governo diligenciasse a respeito, constantemente preteridos sem qualquer razão, obrigando a sucessivas atualizações de teses e de trabalhos e mantendo uma situação de inquietude incompatível com os fundamentos da boa administração.

Realmente. O *interino simplesmente, de cargo vago*, tinha sempre a *expectativa de efetivação* no referido cargo, decorrente da possibilidade de ser aproveitado no mesmo mediante concurso. Contava com a efetivação pelo próprio esforço.

Já o *interino substituto, de cargo com titular efetivo*, não tinha jamais tal expectativa eis que não *havia cargo* em que pudesse ser efetivado.

Os primeiros contavam com a possibilidade de efetivação, mediante esforço próprio: os últimos sabiam que nunca a teriam por mais que se esforçassem.

Eis a razão de ser do artigo 23: a proteção aos interinos de cargos vagos.

XV — Tudo está a ponderar, portanto, que o constituinte não pensou ao redigir o art. 23 nos interinos *lato sensu* mas nos interinos *strictu sensu*. não abarcou os interinos substitutos porém visou os interinos propriamente ditos na técnica do Estatuto, não se referiu aos do artigo 14, III, *a* combinado com os artigos 89 e seguintes, e sim aos do art. 14, III, *b*, combinado com o artigo 17; teve em mira apenas estes, os ocupantes de cargos vagos.

XVI — Não nos parece relevante o argumento de que tanto o art. 23 generalizou que o art. 26 do mesmo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias especificou, não falando em “funcionários interinos” mas declarando: “A Mesa da Assembléa Constituinte expedirá títulos de nomeação efetiva aos funcionários interinos das Secretarias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, *ocupantes de cargos vagos*...”.

Este último texto tinha que ser *explícito* porque era mister *designar a autoridade e o processo de efetivar os funcionários a que se referia*, ou seja os funcionários da Secretaria do Poder Legislativo, sujeitos a regime especial, art. 1.º, parágrafo único do Estatuto dos Funcionários e Constituição Federal, artigo 40, alheios à órbita administrativa do Poder Executivo.

A explicitude exigia desenvolvimento, declaração precisa e final, e daí ter aparecido, com tóda a *clareza verbal*, com tódas as letras, a idéia que estava, outrossim, no artigo 23, da proteção aos interinos ocupantes de cargos vagos.

Por isto se esclareceu perfeitamente, para a efetivação, a autoridade, “A Mesa da Assembléa...” a forma, “expedirá títulos de nomeação efetiva”, os funcionários interinos, “das Secretarias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, ocupantes de cargos vagos...”.

Já o artigo 23 não precisara descer a tais minúcias desde que o Estatuto dos Funcionários disciplinava completamente o assunto.

Doutra parte não é possível, ainda na comparação entre os artigos 23 e 26 continuar na pura exegese literal, pois a nosso ver o segundo veio confirmar a razão de ser do primeiro.

Não é só o motivo de exigir o art. 26 a explicitude dispensável no art. 23.

E' que não se deve presumir que o Constituinte visasse tratar diferentemente funcionários da mesma categoria.

Por que causa haveria de negar o constituinte a efetivação aos interinos substitutos das Secretarias da Câmara e do Senado, justamente aos que trabalhavam para a Assembléa Constituinte, e de concedê-la aos interinos substitutos das repartições administrativas do país?

Tratava-se de um constituinte que estabelecera no artigo 141, parágrafo 1.º, da Constituição, este democrático princípio: “Parágrafo 1.º. Todos são iguais perante a lei”.

Nem há como interpretar os textos constitucionais de forma antidemocrática, presumindo a criação de desigualdades entre funcionários da mesma categoria.

XVII — Finalmente não vemos apoio à pretensão dos requerentes nas disposições da Lei 525-A, de 7 de dezembro de 1948.

Não visou *nem podia tal lei alterar o texto constitucional*, escapando ao Poder Legislativo a faculdade de prover efetivamente em cargos públicos, Constituição, artigo 87, V, e de dispensar de concurso cargos de carreira, Constituição, artigo 186 e artigo 127.

O artigo pertinente à matéria em debate, o artigo 1.º diz o seguinte: “Art. 1.º São considerados efetivos, a partir de 18 de setembro de 1946, os funcionários interinos que, sendo, àquela data, ocupantes de cargos de provimento efetivo, contavam, pelo menos, cinco anos de exercício”.

E' a repetição do texto do artigo 23, já esclarecido, qual expusemos anteriormente, que a efetivação é *em cargo de provimento efetivo*, no teor das emendas preferidas pela Comissão da Constituição quando formulou aquêle artigo.

Nada se dispôs ali sôbre interinos que não estivesse no texto constitucional.

XVIII — Longa argumentação foi apresentada nos pareceres, no sentido de demonstrar que nos trabalhos parlamentares daquela lei se tivera em vista estender o benefício aos interinos substitutos.

Não nos parece procedente tal invocação, de início, porque faltava competência, segundo acentuamos, ao Poder Legislativo para modificar o texto constitucional.

E além disto porque são contraditórios os subsídios parlamentares oferecidos.

Apontam-se manifestações de comissões da Câmara e do Senado num e noutro sentido.

Assim no *Diário do Congresso Nacional* de 29 de julho de 1947, página 4.667, encontra-se *um Substitutivo da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara com um preceito excluindo os interinos que ocupavam cargos em substituição*, art. 40, IV, desaparecendo noutro Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça (*Diário do Congresso Nacional* de 24 de setembro de 1947, página 6.009).

Já no Senado em parecer da Comissão de Finanças se encontra uma frase do Relator, favo-

rável ao "interino em função a outro pertencente" (Diário do Congresso Nacional, de 9 de julho de 1948, página 5.443). E da ata da Comissão de Constituição e Justiça consta declaração no mesmo sentido dos eminentes senadores Atilio Viváqua e Vergniaud Vanderley (Diário do Congresso Nacional de 14 de fevereiro de 1948, página 1.546). Novamente na Câmara encontra-se uma declaração, favorável aos interinos substitutos, feita pelo relator da Comissão de Serviço Público Civil (Diário do Congresso Nacional de 21 de novembro de 1948, página 12.018).

Em plenário o assunto somente foi debatido no Senado, em sessão de 25 de outubro de 1948 (Diário do Congresso Nacional de 26 de outubro de 1948, páginas 10.840 e 10.841), face a discussão de emenda n.º 1, do Senador Alfredo Neves, extensiva do benefício aos atuais interinos substitutos com "mais de oito anos de serviço", prestados no mesmo cargo ou em outros da mesma natureza ou equivalente...", e de subemenda do Senador Pinto Aleixo restringindo o prazo para "7 anos" e abrangendo o tempo de serviço estadual e municipal.

A emenda e a subemenda foram rudemente atacadas pelo Senador Ismar de Góes, que distinguiu o funcionário interino e o substituto, susten-

tando que o texto constitucional excluía este último, com apoio do Senador Alfredo Nasser que mostrou a incongruência de "dois ocupantes no mesmo cargo: o efetivo e o interino efetivado" e do Senador Ivo de Aquino que declarou: "nunca se confundiu funcionário interino com funcionário substituto", sendo defendidas, em aparte pelo Senador Salgado Filho, e em discurso pelo Senador Pinto Aleixo.

Aí o autor da emenda, Senador Alfredo Neves pediu a retirada da mesma, propondo o Senador Alfredo Nasser à Mesa considerasse a mesma prejudicada uma vez que sobre a contagem de tempo de serviço, parte relevante da emenda, já fora anteriormente aprovada texto completo. E assim decidiu o Presidente julgando prejudicadas emenda e subemenda.

Não é possível desse histórico concluir que o plenário do Senado se manifestou favorável à extensão aos interinos substitutos dos benefícios do art. 23...

XIX — Em face de tudo que ficou acima exposto parece-nos que deve ser indeferido o pedido de reconsideração apresentado pelos funcionários interinos substitutos.

(Parecer n.º 209-R, do Consultor-Geral da República).

Como um processo orçamentário, para desenvolver-se ao máximo, deva repousar sobre "trabalho em equipe nos departamentos executivos", ao longo de toda a organização administrativa, o novo sistema exerce uma poderosa influência como elemento de consolidação e coordenação. Seu objetivo é um plano e não um agregado de planos. O Secretário Glass declarou perante a Comissão: "quando o orçamento chegar ao Congresso, será aceito como o programa financeiro do Presidente" (p. 490). Todavia, um programa financeiro não passa de uma forma de apresentar um programa de ação. As rendas públicas são recursos destinados às atividades governamentais. A fim de que tenham significação, essas atividades devem obedecer a um plano geral. Como o deputado Good afirmou durante os debates na Câmara (61 Cong. Rec. 980): "Não votamos dinheiro pelo simples propósito de votar dinheiro; votamos dinheiro para a execução do trabalho planejado pelo Governo. E só o Presidente formula esse plano". — Fritz Morstein Marx — R.S.P. — outubro — 1949.

Importa não confundir "Efficiency Rating Board of Review" criado pelo "Ramspeck Act" (Section 7), com "Board of Appeals and Review", instituído em 1930, como integrante da organização da "Civil Service Commission". O Conselho, que vamos examinar, se destina a rever, em grau de recurso, a avaliação da eficiência dos funcionários (... "for the purpose of considering and passing upon the merit or such efficiency ratings assigned to employees... (Ramspeck Act", Section 7). As funções do outro Conselho, embora mais latas, não se estendem à avaliação da eficiência; julga os apelos dos funcionários em vários outros casos como, por exemplo, as notas alcançadas em concursos, os graus concedidos na avaliação da experiência, educação, treino ou investigação social, as promoções, as transferências, as readmissões, a distribuição dos cargos consoante o "Classification Act of 1923", as questões de aposentadoria, etc. (Vide a propósito "U.S. Civil Service Commission" "Division Organization Manual", Vol. 2, pág. 53). O "Board of Review" tem finalidade diferente do "Efficiency Rating Board of Review". Embora se destine a rever os graus concedidos pelos chefes imediatos, procurando tanto quanto possível uma uniformidade no critério com que os funcionários são avaliados, equilibrando pois as tendências de chefes excessivamente benevolentes ou rigorosos, o "Board of Review" discrepa porque não constitui propriamente um tribunal com competência de reformar ou anular os graus da avaliação nos casos apontados. Na composição do "Board of Review" não entra representante do funcionalismo. Não pode o "Board of Review" reformar ou anular o grau de avaliação a não ser com o consentimento do próprio chefe. — Paulo Poppe de Figueiredo — R.S.P. — julho — 1949.