

Legislação de Pessoal

ITAGILDO FERREIRA.

ATO DE COMÉRCIO E ATO CIVIL

Determinado órgão encontrava-se em dificuldades para adquirir um imóvel, no qual pudesse instalar serviços de natureza inadiável.

Servidor aí lotado propôs, à vista disso, a venda de duas casas, de sua propriedade, pelo preço que fôsse estabelecido, depois de avaliadas as mesmas por engenheiro que se designasse para a vistoria.

Tratando-se de proposta formulada por servidor público, o órgão suscitou dúvida, em face do que dispõe o art. 226, item I, do Estatuto dos Funcionários.

Não me parece que essa proibição estatutária, reprodução do que dispõe o art. 779 do Regulamento Geral do Código de Contabilidade, tenha aplicação na espécie.

Nenhum dispositivo legal pode ser interpretado insuladamente. E' parte integrante de um corpo e sua finalidade deve ser procurada sem perder de vista o conjunto dos textos, que se entrelaçam.

O exame de todos os itens que compõem o art. 226 do Estatuto leva o intérprete a ver nessas proibições razões de ordem moral, impedindo que o servidor público prejudique suas atividades com outras, estranhas, que com elas se chocam. Procura-se evitar e combater o espírito de comércio nos órgãos administrativos, com prejuízos evidentes para os serviços.

Haja vista aos itens I, II, III, IV, VI, IX, X, XI, em que se salienta, claramente, a atividade de natureza comercial, com fins lucrativos, com propósitos até de usura.

A própria disposição legal, apresentada como impediante, é expressa ao declarar que ao funcionário é proibido fazer contrato de natureza comercial com o Governo.

Orã, para que haja contrato de natureza comercial, é preciso que uma das partes seja comerciante, ou representante dêste; que o objeto transacionado seja comerciável; que, finalmente, haja fins lucrativos.

Num contrato de compra e venda, em que se opera a transferência de propriedade imóvel, sem continuidade, não creio que se caracterize um ato comercial, e sim um ato de natureza civil em que são partes, no caso, o Estado e um servidor.

A escolher outro raciocínio, chegar-se-ia à conclusão de que o servidor não pode, também, adquirir imóvel do Estado ou dos órgãos paraestatais, o que levaria de cambulhada a política social da casa própria para os servidores do Estado.

A interpretação insulada do texto em exame conduz a essa recíproca, que é verdadeira.

À vista disso, parece que nada impede que o servidor proponente possa fazer o contrato de compra e venda com o Estado, facilitando, assim, a solução do problema criado para o órgão.

SERVIDOR PARA A JUSTIÇA ELEITORAL

O Colendo Tribunal Superior Eleitoral requisitou extranumerário sem estabilidade, para servir na sua secretaria, na forma do art. 8.º da Lei n.º 486, de 14-11-1948.

Dispõem a citada disposição legal e seus parágrafos:

Art. 8.º Além dos funcionários existentes, poderão servir na Secretaria do Tribunal Superior e nas dos Tribunais Regionais funcionários de outros órgãos, requisitados pelos seus presidentes, nas épocas de maior intensidade de trabalho, até o número correspondente à metade do respectivo quadro (o grifo é meu).

§ 1.º Essas requisições não poderão ser recusadas, em virtude de preferência assegurada ao serviço eleitoral. (o grifo é meu).

§ 2.º Os servidores requisitados conservarão os direitos e as vantagens dos seus cargos.

Trata-se, no caso, de servidor extranumerário-mensalista, não equiparado a funcionário pelo artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O art. 59 do Decreto-lei 240, de 4-2-938, prescreve que

“nenhum funcionário, digo, que nenhum extranumerário poderá servir fora da repartição para

a qual tenha sido admitido, *salvo caso previsto em lei* (o grifo é meu).”

Com fundamento nesse dispositivo legal, somente aos extranumerários amparados pelo art. 23 do A. D. C. T. tem-se permitido a movimentação, com exercício em outros órgãos do serviço público.

Parece, todavia, que a disposição do Decreto-lei n.º 240 se vai tornando caduca, havendo necessidade de fecundar os velhos textos com os princípios dominantes na atualidade. Fruto de determinada época, moldada no regime discricionário de 37, não pode essa norma servir de tropêço a medidas que se impõem no momento, em face do novo ambiente de franquias constitucionais.

Ainda que não fôra isso, a própria expressão “salvo caso previsto em lei” que o dispositivo acolheu, *in-fine*, dá margem a que se cumpra sem embaraços o disposto no art. 8.º da Lei 486 aludida.

O legislador dêste diploma, que é o mesmo legislador constituinte, ao referir-se a “funcionários de outros órgãos”, adota a palavra funcionário no sentido genérico, abrangendo todo e qualquer agente que exerça função pública nos órgãos diretamente administrados pelo Estado ou nos que são por êle indiretamente geridos, isto é, órgãos estatais ou paraestatais ou autárquicos.

Garantindo aos tribunais eleitorais, nas épocas de maior intensidade de trabalho, a requisição de funcionários de outros órgãos do poder público, a qual não poderá ser recusada, em virtude da preferência assegurada ao serviço eleitoral, a Lei número 486 refuga qualquer distinção no gênero “funcionário público”, que é o que exerce qualquer função pública.

E a prova disso, isto é, de que o legislador não se preocupou com a terminologia que o regime de 37 adotou, é que no § 2.º do art. 8.º da lei em exame já se refere a “servidores requisitados”, como a demonstrar que o gênero é que prevalece.

Do contrário, ficaria a Justiça Eleitoral impossibilitada, por questões de palavras e de modalidades de agentes, de recrutar elementos úteis e às vêzes indispensáveis aos seus serviços, na fase mais intensa dos seus trabalho, os quais têm preferência absoluta diante de quaisquer outros.

Ora, as normas positivas devem refletir as necessidades coletivas e não opor-se a elas. Devem ser interpretadas, harmonizando-se os termos desconexos e até mesmo contraditórios, desde que o que se colima é o interesse geral.

Assim sendo, ainda que a despeito da evolução do regime jurídico do extranumerário perma-

neça de pé a norma do Decreto-lei n.º 240, é preciso conciliá-la com os novos textos nascidos das entranhas do novo regime.

PAGAMENTO POR EXERCÍCIOS FINDOS

Prescreve o Estatuto dos Funcionários que nenhuma importância relativa a vantagens será paga ou devida ao funcionário, seja qual fôr o seu fundamento, se não houver crédito próprio orçamentário ou adicional (art. 103, § 3.º), acarretando a desobediência a essa proibição a responsabilidade da autoridade infratora.

As dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de vantagens são votadas globalmente e distribuídas em parcelas, posteriormente, para atender às necessidades dos diversos órgãos. A distribuição e redistribuição de créditos é trabalho de complementação orçamentária, que se processa no âmbito administrativo. As parcelas distribuídas obedecem a estimativas precárias, tanto assim que estão sujeitas, freqüentemente, a reforços e deduções, por meio de redistribuições.

No exame dos créditos orçamentários, de que trata a disposição estatutária, não se pode ter em vista, portanto, o quantitativo distribuído, mas o montante orçamentário votado.

Há necessidade de clareza nesse entendimento, a fim de que se processe, normalmente, o pagamento de vantagens por exercícios findos, evitando-se o calote administrativo.

O Código de Contabilidade dispõe que a dívida será classificada pela verba de “exercícios findos”, quando, embora não legalmente empenhada a despesa, tenha a subconsignação da verba por onde devia oportunamente correr, deixado saldo suficiente para comportar o pagamento. (§ 1.º, art. 404). Em caso contrário será a dívida relacionada, quanto à parte excedente, para abertura de crédito especial, pela forma indicada no art. 97 e à conta do mesmo crédito, quando concedido, será levada a despesa (§ 2.º art. 404).

Verifica-se, portanto, que o pagamento das dívidas passivas da União se processa de duas maneiras: a) por conta dos resíduos da subconsignação própria; e b) por ponta de créditos adicionais que forem votados, na falta daqueles saldos orçamentários.

Observa-se, assim, que o conceito de saldo na subconsignação da verba de que trata o R.C.C. é o mesmo de hoje, apesar da evolução por que passou a técnica orçamentária federal. Antes, era o resíduo que ficava em cada órgão, porque a

verba correspondia à unidade de serviço; hoje, é o resíduo que fica no Ministério, porque a verba corresponde à natureza dos gastos, sendo globais as dotações de cada subconsignação.

Apurada que seja, pelos órgãos que contabilizam os recursos orçamentários, a inexistência de saldo para ocorrer à despesa, deve ser relacionada a dívida para abertura de crédito.

E' verdade que o R. C. C. estabelece que os créditos orçamentários e adicionais não devem ser excedidos. Mas acrescenta que dado o caso de, por quaisquer circunstâncias, terem sido assumidas obrigações além dos créditos votados, ou sem crédito, os documentos relativos a tais compromissos serão enviados, pelas repartições que

os contraíram, às contabilidades dos Ministérios, para serem liquidados e relacionados (art. 971).

Não se espolia o detentor do direito, o credor. Aplica-se a sanção prevista à autoridade que contraiu a dívida.

O próprio D. A. S. P., em decisão recente, entendeu que, não tendo havido culpa do interessado, mas sim um lapso da Administração, deve o Ministério: a) verificar a existência de crédito próprio no exercício respectivo; b) examinar o direito do interessado ao recebimento da indenização; c) estimar a despesa; e d) elaborar mensagem ao Congresso, pedindo abertura de crédito especial para pagamento da despesa, se reconhecida (D.O. 31-12-46).