

seriam constituídas as equipes a que se refere, formulando duas soluções — a requisição de técnicos já pertencentes ao serviço estadual (centralizado ou descentralizado) e a contratação do outros alheios aos quadros do funcionalismo guanabarrino. O simples fato de que a disposição também prevê o recrutamento de auxiliares sem a condição de funcionário já evidencia que não teve ela a finalidade específica de abrir exceção na sistemática referente aos servidores estaduais. *A requisição é autorizada como uma das maneiras utilizáveis para a composição do pessoal necessário à eficiência dos trabalhos de planejamento.* Mas seria absurdo supor que, procurando assim aumentar a produtividade da máquina administrativa, instituisse o Governo um regime que poderia tornar-se prejudicial ao bom funcionamento dessa mesma aparelhagem, não condicionando as remoções previstas ao sistema geral, o que permitiria, sem maior exame da sua conveniência, o deslocamento de funcionários indispensáveis aos órgãos em que se encontram lotados. O art. 8.º do Decreto “N” n.º 626, de 1966, e os preceitos do Decreto “N” n.º 483, de 1965, inspiram-se no mesmo interesse governamental, considerado num e noutra caso sob ângulos diversos, mas idêntico em substância — o de contar a Administração, em todos os seus aspectos, com pessoal competente e eficaz.

É de ver-se, ainda, que os comandos do Decreto “N” n.º 483 decorrem da regra estatutária já mencionada ao começo destas considerações. O mesmo Decreto, ao estabelecer que as remoções teriam de ser precedidas de consulta aos órgãos em que estejam lotados os servidores, apenas cogitou de assegurar ao Secretário de Administração os elementos para decidir a respeito, conforme a competência privativa que lhe assegura a lei. Assim, em última análise, entender-se que o Decreto “N” n.º 626 revogou na espécie aquêle regime de remoção seria conferir-lhe, antijuridicamente, a força de coibir um preceito de lei.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 22 de novembro de 1966.

GENOLINO AMADO
Procurador do Estado

TEMPO DE SERVIÇO. ASSISTENTE DE CATEDRA DE FACULDADE OFICIAL. EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES EM ENTIDADE PRIVADA

1. Aracilda Beuttenmüller de Medeiros, médica do Estado da Guanabara, requereu a averbação de tempo de serviço prestado no período de 2-1-1936 a 20-1-1942 “como assistente do Professor Raul David de Sanson, na qualidade de Catedrático da Faculdade Nacional de Medicina, atividade essa desenvolvida no ambulatório de Oftalmologia do já referido Professor, que funcionava no Hospital da Fundação Gaffrée Guinle, onde eram ministradas as aulas práticas de sua cátedra”. O referido tempo de serviço foi objeto de justificação processada na 3.ª Vara da Fazenda Pública.

2. O pedido foi indeferido — sem que previamente tenha sido ouvida esta Procuradoria Geral. Para assim decidir, fundou-se o Senhor Diretor da Divisão do Controle Funcional no Parecer desta Procuradoria Geral proferido no Processo 01/14.880/65, de Júlio Martins Barbosa, em que se entendeu não poder ser considerado tempo de serviço público aquêle prestado à Fundação Gaffrée Guinle.

3. Incôformada, manifestou a requerente pedido de reconsideração dirigido ao Sr. Governador do Estado, no qual alega, em síntese:

a) que a decisão denegatória violou o disposto no art. 5.º do Decreto n.º 382, de 31-8-1964, uma vez que não foi precedida da audiência da Procuradoria Geral;

b) que o tempo de serviço prestado à Fundação Gaffrée Guinle deveria ser computado para o efeito de aposentadoria e disponibilidade, com base no disposto no art. 78, n.º V, da Lei n.º 880, de 1956, eis que se trata de instituição de caráter privado que se transformou em estabelecimento público;

c) finalmente, que a requerente prestou serviços não à Fundação Gaffrée Guinle, mas como assistente de uma das cadeiras da então Faculdade Nacional de Medicina, cujas aulas práticas eram ministradas naquela instituição.

4. Preliminarmente, deve ser esclarecido que — tratando-se de pedido de reconsideração — deverá êle ser apreciado pela autoridade que praticou o ato impugnado. Assim, após devidamente instruído, o presente processo deverá ser remetido à decisão do Senhor Diretor da Divisão de Controle Funcional.

5. No que concerne à primeira alegação da requerente — a de que se teria descumprido o disposto no artigo 5.º do Decreto “N” n.º 282, de 31-8-1964, por ter sido o pedido denegado sem a prévia audiência da Procuradoria Geral — não nos parece tenha ela procedência. Prescreve o referido artigo 5.º:

“Quando se tratar de tempo de serviço constante de justificação judicial, a averbação somente poderá ser deferida após a audiência da Procuradoria Geral do Estado, e na forma de seu pronunciamento”.

Não obstante a redação do dispositivo não ser das melhores, entende-se o seu alcance e o seu significado. Determina êle que — somente após: haver a Procuradoria Geral apreciado a justificação judicial, opinando pela regularidade da mesma — poderia ser averbado o tempo de serviço apurado mediante tal procedimento. O que se desejou, em outras palavras, foi submeter necessariamente ao crivo do órgão jurídico a regularidade e legalidade da justificação. Para indeferir o pedido de averbação, por qual-

quer motivo que não seja inerente ao procedimento utilizado (justificação judicial), não se impõe *necessariamente* a audiência da Procuradoria, mas esta, como ocorre com relação à prática de quaisquer atos pe'a administração, só se deve dar quando houver necessidade de solver questão jurídica relevante.

Tornemos ainda mais claro o nosso pensamento. Ao examinar pedido de averbação de tempo de serviço provado em justificação judicial, pode a Administração recusá-lo — sem prévia audiência da Procuradoria — desde que liminar e indubitavelmente não possa tal tempo ser computado. Seria o caso de alguém que justificasse em Juízo tempo de serviço prestado a Estado estrangeiro e pretendesse vê-lo computado no Estado da Guanabara como tempo de serviço público. Tal pretensão, para ser indeferida, não necessitaria de um prévio parecer da Procuradoria. A autoridade a que fôsse dirigida deveria recusá-la de plano, em face da flagrante ilegalidade da pretensão. O que não pode o agente da administração fazer — por força do disposto no artigo 5.º do Decreto “N” 282, de 31-8-1964 — é mandar averbar tempo de serviço computado em justificação, *considerando esta como regularmente processada*, sem antes ouvir a Procuradoria. Nem tampouco pode êle rejeitar como inválida a justificação sem prévio pronunciamento do Procurador do Estado. O que não pode escapar ao exame da Procuradoria é assim a regularidade da justificação, não lhe competindo *necessariamente* pronunciar-se sobre o cabimento ou não do pedido formulado. Não impede isto que a Procuradoria, ao ser ouvida sobre a justificação, opine *também* sobre os efeitos que possa ter o tempo computado.

No caso em exame, o pedido de D. Aracilda Beuttemüller de Medeiros foi indeferido não por se considerar inválida ou inábil a justificação, mas por se entender que ao tempo que se queria computar — ainda que provado — não poderia ser atribuído o caráter de tempo de serviço público. Nesse particular, portanto, não procedem as alegações da requerente.

6. Também não merece acolhida o argumento de que, havendo sido a Fundação Gaffrée Guinle considerada — por decreto federal — de utilidade pública para fins de desapropriação, o tempo a ela prestado seria tempo de serviço público, a teor do preceito do art. 78, inciso V, da Lei n.º 880, de 1956. O referido dispositivo legal manda computar para efeito de aposentadoria e disponibilidade

“O período de trabalho prestado a instituição de caráter privado que tiver sido transformada em estabelecimento de caráter público”.

Ora, a simples declaração de utilidade pública não caracteriza como públicos nem os bens a serem expropriados, nem muito menos a entidade a que pertencem. A declaração de utilidade pública constitui somente pressuposto para que o Estado exercite a faculdade de expropriar. Os bens só se transferem ao domínio público — é o entendimento da melhor dou-

trina — após o pagamento do preço. Ainda que se discuta em doutrina o momento em que o expropriante adquire o domínio do bem desapropriado, ninguém que saibamos sustenta que a transferência da propriedade ocorra com a simples decretação de utilidade pública. Mais ainda, a desapropriação das instalações e prédios em que funcionem instituições particulares não implica *necessariamente* em transformar esta em estabelecimento de serviço público. Por conseguinte, a declaração de utilidade pública dos bens que constituem o patrimônio da Fundação Gaffrée Guinle, que se deu pelo Decreto Federal n.º 53.333, de 23-12-1963, é absolutamente irrelevante para os fins previstos no artigo 78, inciso V, da Lei n.º 880.

7. Onde nos parece ter integral razão a requerente é quando assevera que o tempo de serviço justificado deve ser considerado para efeito de aposentadoria por ter sido por ela prestado na qualidade de estagiária de uma das cadeiras da Faculdade Nacional de Medicina, cujas aulas práticas eram ministradas na Fundação Gaffrée Guinle.

Tal fato está claramente evidenciado nos depoimentos produzidos em juízo, os quais asseveram

“Que o Professor David de Sanson ministrava as aulas da Faculdade de Medicina de Universidade do Brasil na citada clínica do Hospital Gaffrée Guinle; que a justificante a exemplo dos demais médicos preparava as aulas para o Professor...” (depoimento do Dr. Luiz Moreira de Andrade, fls. 13 da justificação).

“Que o laboratório do Dr. David de Sanson tinha relação direta com a Faculdade Nacional de Medicina porque era naquele local que êle exercia o magistério...” (depoimento do Dr. José Barbosa da Luz, fls. 13v. da justificação).

“... que a clínica do Professor David de Sanson tinha relação com a Faculdade Nacional de Medicina porque era nesse local que êle ministrava as aulas da referida Faculdade” (Depoimento do Dr. Jonas Maciel de Sá Arruda, fls. 14 da justificação).

8. É aliás público e notório que os catedráticos dos cursos de medicina costumam ministrar as suas aulas em estabelecimentos privados de caráter beneficente, como a Fundação Gaffrée Guinle e a Santa Casa de Misericórdia. Nem por ser prestado nos locais onde funcionam tais instituições privadas perde o caráter de serviço público o período de trabalho como estagiário ou assistente de uma das cadeiras da Faculdade Nacional de Medicina — órgão do Governo Federal. É, *data venia* das opiniões em contrário, sem dúvida, tempo de serviço público, pois dado ao Estado, e assim já o consideramos, em caso análogo ao presente, quando opinamos pela averbação de tempo de serviço do Dr. Germano Monteiro Bento Filho, médico do Estado, como interno e assistente do mesmo Professor Raul David de Sanson.

9. Cumpre porém esclarecer que, em se tratando de tempo de serviço prestado gratuitamente, consoante pacífico entendimento da jurisprudência administrativa cristalizada há mais de dez anos (cf. Parecer do Consultor Geral da República, publicado no *D.O.* de 28-3-1955), somente poderá ser considerado até o dia 27-10-1939, data que precedeu a entrada em vigor do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-1939 (Estatuto dos Funcionários Públicos).

9. Em tais condições, opinamos porque se atenda ao pedido de reconsideração formulado pela Dra. Aracilda Beutenmüller de Medeiros, deferindo-se-lhe o cômputo do tempo de serviço justificado, para efeitos de aposentadoria, com base no que dispõe a Constituição Federal em seu artigo 192 e a Lei Estadual n.º 880, em seu art. 78, inciso I, mas apenas até 27 de outubro de 1939, conforme referimos no item 8 supra.

É o nosso parecer, s. m. j.

Rio de Janeiro, 8 de setembro de 1966.

PEDRO PAULO CRISTOFARO
Procurador do Estado

AREA DO DOMÍNIO ESTADUAL. INVESTIDURA. CESSÃO DE USO

Teve origem o presente processo em requerimento de informações apresentado pelo Sr. Deputado Darcy Alves Rangel, sobre as razões do não-cumprimento do art. 13, *b*, da Lei n.º 905, de 1957, que autorizara o então Prefeito do Distrito Federal “a fazer a investidura da área contígua ao Brás de Pina Country Clube, de propriedade da Prefeitura e atualmente arrendada ao mesmo, independentemente do disposto no Decreto n.º 6.000”. Não há, no expediente encaminhado ao nosso exame, quaisquer elementos que nos permitam fazer sequer conjecturas acerca dos motivos por que não se efetivou a providência. Alude o requerimento ao processo n.º 4.153.309/58, que diria respeito ao assunto e estaria paralisado, desde agosto de 1963, em outra repartição. É o caso de providenciar-se a reunião de ambos.

Desde logo se observe, porém, que boas razões se poderiam invocar contra a norma em foco. A cláusula “independentemente do disposto no Decreto n.º 6.000” é um tanto equívoca, mas, seja qual for o entendimento que se lhe dê, a conclusão será sempre, no fundo, a mesma: incompatibilidade entre a autorização do art. 13, *b*, da Lei n.º 905, e o preceito contido no art. 45 da Lei Orgânica do Distrito Federal, então em vigor.

Com efeito: o Decreto n.º 6.000 trata da investidura no art. 1.º — onde a define como “a incorporação a uma propriedade particular, de uma área do terreno pertencente ao logradouro público e adjacente à mesma propriedade, para o fim de executar um projeto de alinhamento ou de

modificação do alinhamento aprovado pela Prefeitura” —, e no art. 118 e seus parágrafos, prevendo-se aí o pagamento do respectivo preço pelo dono do imóvel contíguo. Quer dizer: além das características arroladas no art. 1.º, a investidura tem ainda a da *onerosidade*. Pergunta-se, pois: a Lei n.º 905 teria, com a cláusula transcrita, querido unicamente esclarecer que, no caso, a área poderia ser investida apesar de não haver resultado (v. informação de fls. 7) de projeto de alinhamento ou modificação deste, mas de doação feita por empresa loteadora? Ou o “independentemente do disposto no Decreto 6.000” abrangeria também a dispensa do pagamento pelo beneficiário da investidura?

Em ambas as hipóteses, quer-nos parecer ilegítima a autorização. Na segunda, o ponto é cristalinamente nítido: ter-se-ia permitido, sob inadequado *nomen iuris*, verdadeira doação de imóvel do domínio estadual, ao arrepio da Lei Orgânica, cuja vedação, segundo a doutrina há muito sustentada neste órgão (v. o parecer, sempre e merecidamente citado, do ex-Procurador Geral GUSTAVO PHILADELPHO AZEVEDO, in *Rev. de Dir. da PRG*, vol. 7, págs. 525 e segs.), só seria afastável mediante a estipulação de encargos para o donatário, no interesse da coletividade. Ora, a Lei n.º 905, ao propósito, é de silêncio sepulcral.

Mas se, ao contrário, o dispositivo se limitava a declarar investível uma área despida dos atributos a que faz menção o art. 1.º do Código de Obras, sem todavia imprimir ao negócio caráter de *gratuidade*, nem por isso se tornaria, ao nosso ver, imune à tacha de inconstitucional. Aceitamos, sem hesitação, a possibilidade de incorporar-se por investidura a imóvel particular terreno que não tenha a origem indicada naquele dispositivo do Decreto 6.000. Não sendo fetichistas das definições legais, razoabilíssima nos parece a extensão do conceito a outras hipóteses, como já por várias vezes têm preconizado doutos colegas nossos (v., por exemplo, o parecer do Dr. ROBERTO PINTO FERNANDES, in *Rev. de Dir. da PRG*, vol. 2, pág. 354). Nós mesmos já tivemos ocasião de advogar essa tese, em parecer de 1965, no proc. n.º 4.140.672/49. Prescindiríamos até, da norma legal derogatória do Código de Obras, considerando lícito à Administração, independentemente de lei, promover investiduras em casos não enquadráveis na apertada moldura do art. 1.º do Dec. n.º 6.000. Não é por tal aspecto, pois, que objetaríamos à autorização inserida no art. 13, *b*, da Lei n.º 905.

Nossos escrúpulos são de outra natureza: inspira-os a consideração de que, em princípio, e mesmo que não o imponha regra legal expressa, a investidura é modo de transferência da propriedade pública para a particular cuja *ratio essendi* reside, essencialmente, na inaproveitabilidade da área como lote autônomo, por suas exíguas dimensões ou características particulares. É essa circunstância que a nosso ver explica e legitima o procedimento consistente em alienar-se o terreno sem as formalidades e cautelas em geral prescritas para os atos de disposição incidentes sobre imóveis do domínio público. Isso e mais o fato de que, em regra, a aquisição da área investível só pode interessar, sob qualquer ponto de vista, a