

6. Não procede, por igual, a alegação de que o Governador, com arrimo no aludido art. 13 da Lei Complementar número 20/74, só poderia baixar um único decreto-lei, geral. A se entender desta forma, inexercitável seria a possibilidade expressa na Lei, em face da inexecutabilidade da expedição de um ato exclusivo, de uma só vez. E a interpretação da lei não pode levar ao absurdo.

7. Tanto não é este o alcance da norma jurídica em tela, que o parágrafo único do art. 101 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (Lei Complementar estadual n.º 3, de 22-9-76) ressaltou a vigência da **legislação** baixada pelo Governador do Estado com apoio no art. 13 e seus parágrafos da Lei Complementar n.º 20/74. Importa dizer, além de reconhecer a validade de decretos-leis expedidos após a promulgação da Constituição Estadual, empregou a expressão genérica legislação, na correta inteligência de que a faculdade de baixar os decretos-leis em questão não se exaure em um só ato, mas desdobra-se em tantos quantos necessários se façam.

8. Por último, lembre-se que a Assembléia Legislativa, através dos Decretos Legislativos n.ºs 6/75 e 35/76, aprovou, respectivamente, os Decretos-Leis n.ºs 282, de 13-11-75, e 312, de 16-7-75, ambos reconhecendo bens do domínio municipal.

Rio de Janeiro, 17 de junho de 1977.

a) **Luiz Roldão de Freitas Gomes** — Assessor do Secretário de Estado de Justiça.

## CONSULTORIA-GERAL DA REPÚBLICA

### — Parecer

N.º L-140, de 8 de abril de 1977. "Aprovo. Em 25-5-77".

Processo: 031-C-76 — PR. 6.918-76

*Assunto: Exercício de cargo em comissão pelo aposentado compulsoriamente por limite de idade.*

*Ementa: A ratio legis do artigo 112 do Decreto-Lei número 200, de 1967, desautoriza a incidência da norma proibitiva com relação à investidura de aposentados, por limite de idade, em cargos em comissão, de natureza especial, ou em funções trabalhistas (LT-DAS), que é dado à Administração fazer, inclusive sob o respaldo maior do preceito constitucional.*

PARECER: L-140

Submetido ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República projeto de decreto que visa à designação de Jerônimo Baptista Bastos para exercer a função de confiança de Presidente do Conselho Nacional de Desportos, Código LT-DAS-101.4, constante da Tabela Permanente do Ministério da Educação e Cultura, o ilustrado Gabinete Civil encaminhou, para exame e parecer, ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), tendo em vista o esclarecimento, dado pelo Ministério da Educação e Cultura, de que o designado, aposentado por implemento de idade, não está abrangido pelo artigo 112 do Decreto-Lei número 200, de 1967, uma vez que a função de confiança para a qual é indicado rege-se pela legislação trabalhista.

O ilustre Diretor-Geral do DASP manifestou-se em contrário à possibilidade jurídica de tal designação, sob o fundamento de que a observância do citado dispositivo legal "não depende do regime com que seja exercido o encargo de confiança, quer ele se consubstancie num cargo em comissão, quer seja numa função de confiança,

prevalecendo as mesmas razões que ditaram aquela restrição com respeito à idade do titular" (fls.). E argumenta:

"Nem teria sentido admitir-se a presunção **juris et de jure** da incapacidade para exercício de cargo em comissão por funcionário que houver atingido a idade máxima (setenta anos), prevista para aposentadoria compulsória (Decreto-Lei número 200, de 1967, artigo 112), e essa restrição não se aplicasse quando o mesmo conjunto de atribuições, deveres e responsabilidade devesse ser exercido no regime da legislação trabalhista (LT-DAS). Estaríamos diante de flagrante contradição, de considerar o Estado um funcionário automaticamente afastado do serviço público e admiti-lo, sob a forma trabalhista.

A invocação da permissão contida no artigo 99, § 4.º, da Constituição, não favorece a hipótese, porque aí também se refere ao cargo em comissão e não se pode entender que essa permissão constitucional tenha incompatibilizado o dispositivo do Decreto-Lei número 200, de 1967, artigo 112."

Ouvida a Consultoria Jurídica do MEC, a ilustre Doutora Maria Arruda Baccarat, em parecer aprovado pelo Ministro de Estado, deduziu o argumento, com apoio na legislação previdenciária (artigo 61 do RGPS), de que, em se tratando de cargo de confiança, sob o regime trabalhista, a aposentadoria por implemento de idade limite (70 anos) somente ocorrerá por vontade do empregado, ou do empregador, a quem é facultado requerê-la. Não se impondo o afastamento se nenhuma dessas manifestações ocorre, como é o caso, posto que inaplicável à espécie o questionado dispositivo do Decreto-Lei número 200, de 1967.

Solicitando, ainda, o pronunciamento da douta Consultoria Jurídica do DASP, o erudito parecer de seu titular, ao receber explícita aprovação do seu Diretor-Geral, significa uma nova posição do Órgão Central do Sistema de Pessoal com relação à matéria. Esclarecendo que a própria redação do dispositivo em causa tem como referência apenas o servidor estatutário, e que a presunção absoluta de incapacidade implícita na aposentadoria estatutária por implemento de idade não é suscetível de interpretação extensiva, para efeito de aplicar-se ao campo trabalhista, a manifestação do ilustrado órgão jurídico, assim conclui:

"Em síntese, a presunção legal **juris et de jure** (...), por sua própria condição, restringe-se aos casos que especifica, não sendo suscetível de extensão a outros não previstos, mormente quando o sistema legal em que se situam essas outras hipóteses é diverso do a que pertence a situação objeto da presunção absoluta de que se cogita. Em face do exposto, entendo livre a escolha para o preenchimento de funções de

confiança regidas pela legislação trabalhista sem a limitação a que se refere o artigo 112, do Decreto-Lei número 200, de 1967, inaplicável, **data venia**, à espécie."

## II

É irrecusável o acerto do entendimento a que aderem os doutos órgãos jurídicos do DASP e do MEC, a partir dos termos em que colocada a questão, isto é, o de que a norma expressa pelo artigo 112 do Decreto-Lei número 200, de 1967, tem cunho restritivo e não há de ser aplicada além dos casos previstos. Interpretado indubitavelmente como endereçado aos funcionários estatutários, ou seja, aos cargos em comissão sob esse regime, e tão-somente nos quadros dos Ministérios e das Autarquias, não se pode estendê-lo, quer aos estatutários, não compreendidos naquelas organizações administrativas, quer aos trabalhistas, ainda que pertencentes aos mesmos quadros.

Sob o primeiro aspecto, o da não abrangência, pela proibição, dos cargos em comissão estranhos àquele enquadramento, a orientação administrativa tem sido pacífica, tanto que é com satisfação que cabe registrar que, ainda posteriormente à vigência do Decreto-Lei número 200, de 1967, esta Consultoria teve como titular eminente e lúcido jurista, cuja idade ultrapassava o limite previsto no dispositivo legal.

Por outro lado, o exercício de função de confiança, de natureza trabalhista, veio a ser contemplado em legislação posterior àquele diploma legal, situando-se em um contexto jurídico diferente daquele de que anteriormente se cogitava, sem que com relação a ele ocorra o critério da compulsoriedade da aposentação por limite de idade, decisivo para a disciplina de ordem estatutária.

## III

Ainda que não previsto na Constituição de 1946, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei número 1.711, de 1952) facultava ao aposentado o exercício de cargo em comissão e a participação em órgão de deliberação coletiva, desde que julgado apto em inspeção de saúde. Apenas se ressalva, expressamente, dessa possibilidade, o caso de aposentadoria por invalidez, com o que se afirma a habilitação, em princípio, para o exercício em comissão, do aposentado por limite de idade, portanto, inclusive de quem tenha completado setenta anos.

A partir da Constituição de 1967, o permissivo assumiu foros de norma constitucional, em linha compatível com o preceito estatutário, acrescida a inovação da acumulabilidade dos proventos com a

remuneração da atividade, conforme o disposto no parágrafo 4.º, do artigo 99, em vigor.

Também aí não se contém restrição quanto aos que se tenham aposentado por implemento de idade, embora diante do permissivo constitucional se faça valer a anterior ressalva estatutária, ao impedimento dos aposentados por invalidez, pois se está em fase de incontornável impossibilidade, de fato, do desempenho do serviço público.

Ora, é necessário destacar que a aposentadoria compulsória por limite de idade não tem correspondência inevitável com a circunstância de fato de imprestabilidade para o serviço público, nem está construída sobre a presunção absoluta de invalidez para o trabalho.

Que a idade, por si, não deva ser tida, sempre, como contra-indicação para certos misteres, sobretudo os que reclamem maior experiência e responsabilidade, tal se evidencia, por exemplo, da nova política de pessoal, traduzida em lei, ao estabelecer em cinquenta anos o nível etário, para a participação em concursos de ingresso no serviço público, sendo dispensável invocar os exemplos de operosidade e eficiência, por serem lembrados, de pessoas em idade avançada.

Por outro lado, se a Constituição houvesse pretendido criar uma presunção absoluta de invalidez, na aposentadoria compulsória por idade, teria usado outra técnica legislativa que não a completa distinção entre as duas espécies, sem prejuízo de que a presunção absoluta, sendo uma construção artificial a despeito da realidade fáctica, reclama um perfeito delineamento, não se podendo presumir uma presunção.

Na verdade, a aposentação compulsória por limite de idade se exaure no significado da norma em si, e se deve atender a postulados e princípios, outros há que se impõem com maior força, porquanto explicam, igualmente, todos os casos em que ela opera, tais a necessidade de renovação de quadros e as repercussões sócio-econômicas da ampliação do recrutamento. Em favor disso, bastaria atentar para a compulsoriedade do afastamento de militares, professores ou diplomatas, sem que a idade em que isso ocorra seja índice de senectude.

Portanto, o pensamento do constituinte, ao facultar o aproveitamento, em determinadas espécies, de aposentados, tem sentido amplo, de modo a não excluir os compulsoriamente afastados por implemento de idade, mesmo que o tenham sido por alcançarem setenta anos. E o faz com o intento de propiciar, com maior flexibilidade, o recrutamento de quem possa trazer uma colaboração prestante ao desempenho de ingentes e requintadas tarefas a que o Estado contemporâneo se propõe. Ao ver do constituinte, a validade da perspectiva tanto se oferece ao exercício do cargo em comissão, à contra-

tação para a prestação de serviços especializados, como ao desempenho de mandato eletivo (artigo 99, § 4.º).

É certo que a lei pode estabelecer condicionamentos à faculdade constitucional, mas não de molde a estabelecer distinções para discriminar, nem a fazer restrições que importem em amputar a deliberada largueza do texto.

Todavia, ao interpretar-se a lei cabe atribuir-lhe o sentido mais compatível com a Constituição, no suposto de que o legislador tenha querido se conformar com a sua letra e a sua intenção, e não ao contrário.

Se se desse ao mandamento do artigo 112 do Decreto-Lei número 200, de 1967, a significação que usualmente se lhe empresta, ter-se-ia uma delimitação injustificada ao propósito constitucional, uma restrição que nem sequer ocorrera ao Estatuto dos Funcionários Públicos que carecia de embasamento constitucional. Não teria, todavia, aquele dispositivo legal um sentido de todo diverso? É o que cumpre indagar.

#### IV

A interpretação de qualquer norma legal deve ser conduzida de modo que se resguarde a sua integridade lógica, nem, dela, resultem incongruências ou absurdos.

Por outro lado, quando o sentido do preceito se revelar, por si, na sua letra ou seu espírito, obscuro ou duvidoso, dever-se-á recorrer à interpretação sistemática, do confronto com disposições conexas e coordenadas que propiciem o verdadeiro alcance no contexto legal.

Ora, a análise isolada do dispositivo revela uma aparente impropriedade que o privaria de aplicabilidade e de sentido, qual o de que o aposentado compulsório não poderia exercer função gratificada. Essa proibição seria, na verdade, inócua, pois, sistematicamente, o aposentado não pode exercer função gratificada, que, em sendo complementar e derivada do exercício de cargo efetivo, somente por titulares destes pode ser exercida (artigo 147, da Lei número 1.711, de 1952; artigos 9.º a 12 da Lei número 3.780, de 1960).

Esse obstáculo lógico e jurídico sugere se busque outra razão e conexão para o preceito, também no que se refere ao cargo em comissão.

Na redação originária do Decreto-Lei número 200, de 1967, estabelecia-se como critério geral para o provimento de cargos em comissão (com eventuais ressalvas) e funções gratificadas o requisito básico de "pertencer o funcionário aos quadros de servidores efetivos, ocupando cargo de nível adequado e cujas atribuições guardem relação com as da comissão ou função gratificada" (artigo 101, I).

Então, a coexistência no mesmo texto, e até no mesmo capítulo, dos artigos 101, I e 102, parece atribuir ao segundo o significado coerente e compatível que pode ter, no ordenamento jurídico-administrativo.

Com efeito, embora se possa deduzir, logicamente, do artigo 101, I, que a aposentação compulsória afastando o servidor da efetiva atividade, o privaria da possibilidade do exercício do cargo em comissão ou função gratificada, parece certo que o artigo 112 quis tornar explícita a observância do que estava implícito, não sendo razoável que se dê outro fundamento, inclusive pelo alcance da norma, delimitado a certos quadros.

Parecem, pois, de todo coordenadas as duas normas citadas, Entretanto, ao alterar expressamente o citado artigo 101, o Decreto-Lei número 900, de 1969, omitiu-se de o fazer igualmente com o artigo 112. Mas nem por isso, deixou o último de perder a razão que se sustentava, em maior parte, no conexidade com o dispositivo revogado.

Seria lógico considerá-lo também revogado, implicitamente, pela revogação do outro, do qual hauria a sua razão de ser, e não menos pela sua virtual incompatibilidade com o novo plano de classificação de cargos.

Parece, de fato, evidente que, entendido segundo a interpretação usual, aquele preceito se patenteia incongruente com toda a sistemática. Por se não entender a todos os cargos em comissão, já se mostra, desde o início, discriminatório; apresenta-se restritivo, sem razões maiores, à faculdade constitucional que é deferida não só em favor dos aposentados, mas sobretudo em benefício do serviço público; e já agora, em face das normas de implantação do Grupo DAS, sob a forma de funções de confiança, em caráter trabalhista (Decreto número 75.656, de 1975), que conferem, como visto, maior liberdade de provimento, acentua-se o seu caráter discriminante restritivo.

Independente dessas considerações, em que apontada a perda de sua **ratio legis**, o artigo 112 do Decreto-Lei número 200, de 1967, já não tem incidência, do ponto de vista prático, na efetividade do novo Plano de Classificação de Cargos, à falta de ocorrência do respectivo suporte fático e em face das modalidades de provimento. Com efeito, as alternativas que ora se apresentam ao provimento dos cargos em comissão, quer no regime estatutário, quer no regime trabalhista, e as respectivas formalidades podem ser assim colocadas, servindo de conclusão:

a) cargos em comissão de natureza especial, aos quais se não aplica o artigo 112 do Decreto-lei número 200, de 1967, posto que não integrantes dos quadros dos Ministérios, do DASP ou das Autarquias;

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (32), 1977

b) cargos em comissão (DAS), de caráter estatutário, integrantes dos quadros permanentes, aos quais também não se aplica o dispositivo legal, porquanto somente resguardam essa situação jurídica durante o período em que estão sendo ocupados por funcionários estatutários efetivos, cuja aposentação, a qualquer título, importa, necessariamente, na sua desvinculação do regime. A sua manutenção ou recondução terá de se dar, forçosamente, porque já aposentado, no regime trabalhista, sob a denominação LT-DAS, quando passará a identificar-se com as hipóteses sub-"a" e sub-"c".

c) funções de confiança (LT-DAS), sob o regime da legislação trabalhista, investidura correspondente aos que sejam estranhos ao Serviço Público, ou aposentados a qualquer título, ou servidores trabalhistas, aos quais também não se há de aplicar o preceito legal, em causa, que teria por endereço e abrangência tão-somente os funcionários estatutários como visto.

Assim, qualquer que seja o prisma jurídico do enfoque, o provimento dos cargos em comissão ou função de confiança, referidos nos itens "a" e "c", acima, é livre de fazer-se mediante a investidura, também, do aposentado compulsoriamente por implemento de idade que satisfaça os requisitos para o exercício da função pública, em cada caso. Em virtude disso, cabe acolher a designação proposta pelo Ministério da Educação e Cultura.

Brasília, 8 de abril de 1977.

**Luiz Rafael Mayer**, Consultor-Geral da República.

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (32), 1977