

XV

**Empréstimos das Caixas Econômicas a funcionários de autarquias —
Conceito de funcionário — Empregados da Viação Férrea do Rio
Grande do Sul — (Processo n. 30.246-40)**

28. — I. Empregados da Viação Férrea do Rio Grande do Sul pedem lhes seja assegurado o direito de contrair empréstimos na Caixa Econômica, mediante consignação em folha de vencimentos.

Informa o Conselho Superior da Caixa Econômica Federal do Rio Grande do Sul que o art. 57, letra *d*, do decreto n. 24.427, de 1934, só permite operações daquele gênero com os funcionários públicos efetivos, não sendo pacífico que os reclamantes participem dessa natureza.

Favoravelmente à concessão se manifesta o Conselho Superior. Conforme esclarece o parecer anterior, o decreto n. 24.427, de 1934, no art. 57, letras *d* e *e*, faculta às Caixas operar em empréstimos de dinheiro sob consignação de vencimentos: a) de funcionários públicos civis e militares, desde que seus vencimentos figurem nos orçamentos, bem como dos funcionários das Caixas; b) dos funcionários dos Estados, municípios e empregados de estabelecimentos de crédito, sob condições aprovadas pelo Conselho Superior.

Na reclamação, declaram que a sua própria situação de funcionário vem sendo debatida, há muitos anos, mas que a justiça já a tem reconhecido, assim como o Ministério do Trabalho, que lhes negou o direito de se sindicalizarem.

II. Para dirimir a controvérsia, seria necessário conhecer precisamente, não só a situação dos empregados dentro da Viação Férrea, como a dessa no quadro das atividades públicas do Estado.

a) Se a Viação é um departamento centralizado da Administração e se os reclamantes são seus empregados efetivos, não lhes poderá ser recusada a qualidade de funcionários públicos, para os efeitos da legislação sobre Caixas Econômicas.

b) Se, porem, lhes falta o requisito de efetividade e são apenas extranumerários ou especialmente contratados, não se afigura lhes possa aproveitar o disposto no art. 57 do decreto n. 24.427.

Dos elementos do processo, infere-se, embora inseguramente, que a Viação Férrea goza de autonomia. Será, assim, um órgão descentralizado do Estado ou, em outras palavras, uma organização autárquica ou paraestatal, cujas principais características são, como se sabe, a personalidade e a patrimonialidade. (Vêr Francisco Campos, *Pareceres*.)

29. — III. Caberá, então, perquirir se os empregados das autarquias podem ou não ser considerados funcionários públicos.

Desde logo, cumpre notar que no direito pátrio não existe a distinção entre funcionário e empregado público, sendo, indiferentemente, usadas as duas expressões. (Viveiros de Castro, *Direito administrativo*, pág. 515; A. Cruz, *Direito administrativo brasileiro*, pág. 85; *apud* Machado Neto, *Questões administrativas e fiscais*, 1.^a série, pág. 88, 1934.)

O mesmo autor, por último citado, entende que o conceito de funcionário público é formado destes elementos: 1.^o organização; 2.^o hierarquia; 3.^o competência; 4.^o disciplina funcional; 5.^o remuneração. (Op. cit. pág. 90.)

Para Petrozziello, a relação de emprego público se caracteriza pela subordinação do indivíduo a uma entidade pública, para o exercício profissional de um serviço dessa, consistindo essa profissionalidade na reunião dos requisitos de continuidade, permanência, exclusividade e remuneração. (*Il rapporto di pubblico impiego*, *apud* parecer Benedicto da Costa, no *Diário Oficial* de 16-10-1937.) Dessa doutrina se aproximam as preconizadas por Orlando, Hauriou, Bonnard, para quem se integram no conceito de funcionário público os seguintes fatos: a aceitação do cargo; a permanência do emprego; a sua inclusão nos quadros do serviço público; o exercício com caráter de profissão e carreira. (*Précis de droit administratif*, pág. 363.)

Admitidas essas características, Jêze, entretanto, frisa que não é apenas a natureza permanente e normal do emprego que distingue o funcionário, mas é necessário que a sua atividade se consagre a um serviço público propriamente dito. Daí conclue ele que não são funcionários públicos as pessoas prepostas a um serviço administrativo, que não seja propriamente serviço público. (*Cours de droit public*, págs. 234 e seguintes.)

Prenuncia-se, destarte, a distinção necessária entre o conceito amplo e o restrito de funcionário público. Se-lo-ão *lato sensu* todos aqueles que reúnem os elementos indicados pelo direito administrativo. E estarão nesse caso, exemplificadamente, não só os que, nas condições apontadas, prestam serviços aos órgãos centralizados do Estado (repartições públicas), como os que servem em estabelecimentos públicos autônomos (autarquias).

Mas *stricto sensu* somente os primeiros poderão ser considerados funcionários públicos. É, aliás, o que deflue mesmo de textos da lei, que se atreveram a enfrentar o perigo das definições.

A lei n. 5.426 e o decreto n. 18.088, de 1928, consideram funcionários públicos todos os que exercem função permanente de cargos federais criados por lei. Não se afastou desse preceito o art. 156, letra c, da vigente Carta constitucional que inclui no quadro dos funcionários públicos todos os que exerçam cargos públicos criados em lei, seja qual for a forma de pagamento. De modo sintético, cingiu-se a essa definição o Estatuto dos Funcionários. (Arts. 2.º e 3.º.)

30. — Nessa ordem de idéias, as decisões administrativas teem negado o carater de funcionários públicos aos empregados das próprias Caixas Econômicas, entidades autárquicas. (Av. n. 60 de 19-4-1882, do Ministro da Fazenda, em Duarte Ribeiro, *Anais da legislação da Fazenda*, de 1919, pág. 653; av. n. 103, de 1-9-1910; av. n. 119, de 28-8-1916, do Ministro da Fazenda ao da Agricultura e despacho do Ministro da Fazenda, no *Diário Oficial* de 15-1-1934; resolução do Tribunal de Contas, no *Diário Oficial* de 21-1-1936 e 1-8-1936 *apud* Machado Neto, parecer no *Diário Oficial* de 16-10-1937 e A. Leite, *Legislação das Caixas Econômicas*, 1937.)

Na jurisprudência federal tem havido certa vacilação. Enquanto há acordão do Supremo Tribunal que lhes recusam esse carater (número 2.941, de 6-8-1921, na *Revista do Supremo Tribunal*, vol. 36, pág. 133) outros decidem contrariamente. (Acs. n. 2.300, na *Revista do Supremo Tribunal*, vol. 28 pág. 145; n. 1.047, de 26-10-1938, na *Revista de Direito*, vol. 93, pág. 498; n. 26.121, de 8-5-1936, no *Arquivo Judiciário*, vol. 39, pág. 430; n. 949, de 18-1-1937 *ibidem*, vol. 41, pág. 215, *apud* op. cit.)

Em relação aos funcionários do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (federal), como de outros entes paraestatais, recente despacho do Presidente da República declarou

que seus empregados não eram funcionários públicos. (*Diário Oficial* de 3-1-40.)

Segue a mesma orientação o parecer do Departamento Administrativo do Serviço Público, apoiado em acórdão do Conselho Nacional do Trabalho. (*Diário Oficial* de 23-9-40.)

A recusa da sindicalização, ainda há pouco mantida para os empregados da Estrada de Ferro Sorocabana (despacho do Presidente da República, no *Diário Oficial* de 23-9-40) não é contraditória com as noções expostas; ao contrário, a elas se adaptam. A proibição aos funcionários de se organizarem em sindicato, pelo próprio sentido da lei que a ditou, compreende todos os funcionários, no sentido amplo do termo.

É o que não ocorre com o art. 57 do decreto n. 24.427, que usa da expressão no sentido restrito.

Entretanto, o decreto citado dispõe expressamente, no art. 62, que os empréstimos aos funcionários se terão de conformar à legislação em vigor.

Essa é constituída pelo decreto-lei n. 312, de 1938, com as alterações dos decretos-leis ns. 391, 845 e 1.255, de 1939.

Além desses diplomas, o decreto-lei n. 1.133, de 3 de março de 1939, veio dispor taxativamente:

“Art. 1.º Ficam extensivas a todas as entidades autárquicas do país, as normas estabelecidas...”

na legislação sobre empréstimos em consignações.

Diante do texto de tão amplo alcance, parece irrecusável que os empregados efetivos da Viação Férrea do Rio Grande do Sul, sendo essa uma autarquia, podem ser compreendidos entre os indicados pelo artigo 57 citado.

IV. Antes de finalizar, cumpre por em destaque que o citado dispositivo não constitui obrigação e sim faculdade às Caixas de operarem com os funcionários, da qual, para esses, logicamente não resulta nenhum direito.

As Caixas podem ou não fazer empréstimos mediante consignação. É matéria que diz respeito à sua economia e conveniência. Dis-

põe a lei citada que as Caixas "poderão operar em empréstimos" aos funcionários e acrescenta, ao artigo 62, citado, que essas operações terão de obedecer à legislação em vigor e, subsidiariamente, ao regimento interno. A esse, submetido aos trâmites regulamentares, competirá resolver o assunto.

É o que se poderá comunicar à Caixa Econômica do Rio Grande do Sul, com referência à reclamação dos empregados da Viação Férrea do Estado.

Em 28 de janeiro de 1941.
