

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Regime jurídico do pessoal das Estradas de Ferro Leopoldina e Santos a Jundiá.

Data de admissão como elemento essencial para a conceituação do respectivo regime jurídico.

Revogação do Decreto-lei número 8.249, de 1945, por força do art. 8.º da Lei n.º 2.193, de 1954.

Sobre que servidores daquelas Estradas incidiu o disposto na Lei n.º 2.745, de 1956.

PARECER

I

A consulta tem por objetivo esclarecer:

a) a situação jurídica do pessoal das Estradas de Ferro Leopoldina e Santos a Jundiá, admitidos antes de suas respectivas encampações e após êsses atos, bem como em face da Lei n.º 3.115, de 16 de março de 1957;

b) se o Decreto-lei n.º 8.249, de 29 de novembro de 1945, foi ab-rogado pela Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954, ou se houve apenas derrogação, restrita ao pessoal da Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, continuando em vigor aquêle diploma legal quanto ao pessoal das empresas propriamente ditas;

c) se ao pessoal que se achava sujeito à legislação sobre extranumerários da União, na forma do Decreto-lei n.º 8.249, de 1945, deve ser paga indenização por dispensa, de acordo com a Lei n.º 1.890, de 13 de junho de 1953;

d) se idêntica indenização deve ser paga aos admitidos, em caráter precário, na Santos a Jundiá;

e) se o aumento de vencimentos de que cogitou a Lei n.º 2.745, de 12 de março

de 1956, alcançou todos os servidores dessas empresas.

2. A D.P. dêste Departamento deu longo parecer a respeito, concluindo, todavia, por solicitar minha audiência sobre a matéria.

II

3. O art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.249, de 1945, tinha a seguinte redação:

“Aos empregados das empresas incorporadas ao patrimônio da União ou por esta administradas, serão aplicadas as normas da legislação trabalhista, quando admitidos antes da incorporação ou administração, e as da legislação sobre extranumerários da União, se nomeados posteriormente, com os mesmos direitos e vantagens, inclusive aquêles já consagrados sobre Previdência Social”.

4. Com a entrada em vigor da Lei número 2.193, de 1954, foi aquêle Decreto-lei expressamente revogado, não havendo como pretender, em face da disposição taxativa do art. 8.º do primeiro diploma legal citado, tenha ocorrido simples derrogação, que venha a alcançar apenas o pessoal da Superintendência daquelas empresas. Deu-se a *ab-rogação* iniludível e desenganada do Decreto-lei n.º 8.249, de 1945, que a partir da publicação da Lei n.º 2.193, de 1954, tornou-se legislação pretérita, sem força atuante nas situações que se viessem a constituir após aquela data. Não teria sentido a interpretação que se acenou, quanto a se tratar de derrogação, só incidente sobre o pessoal da Superintendência, sem alcance, por conseguinte, sobre o das empresas. Deixaram os comandos jurídicos ínsitos no diploma revogado de vigor para tôdas as hipóteses e situações que regulavam, eis que a revogação foi pura e simples, sem qualquer restrição, que havia de ser expressa para acarretar mera derrogação.

5. Se é certo, como me parece irretorquível, que a Lei n.º 2.193, de 1954, no seu

art. 8.º, ab-rogou o Decreto-lei n.º 8.249, de 1945, não menos exato é, todavia, que todas as situações constituídas anteriormente a essa revogação não foram alteradas, com exceção, apenas, da faculdade de opção prevista no § 7.º do art. 6.º da Lei n.º 2.193, de 1954, o que não interessa à controvérsia.

6. Dessas considerações se infere que o pessoal admitido nas empresas de que se trata até a data da publicação da Lei n.º 2.193, de 1954 (11 de março de 1954), se divide em dois grupos:

a) pessoal admitido anteriormente à encampação dessas empresas — regulado pela legislação trabalhista;

b) pessoal cujo ingresso foi posterior àquelas encampações — sujeito à legislação aplicável aos extranumerários da União.

7. Quanto às admissões que se seguiram à revogação do Decreto-lei n.º 8.249, de 1945, ou seja, às que se realizaram a partir de 11 de março de 1954, até a vigência da Lei n.º 3.115, de 16 de março de 1957, tiveram por efeito trazer esse pessoal para a incidência da Lei n.º 1.890, de 13 de junho de 1953, aplicando-se-lhe as normas da Consolidação das Leis do Trabalho ali mencionadas.

8. E' que, não sendo funcionários públicos, nem gozando de garantias especiais pois que não mais se encontrava em vigor o Decreto-lei n.º 8.249, de 1945, tratando-se de organizações industriais em forma de empresas administradas pela União, a hipótese estava expressamente contemplada no art. 1.º da citada Lei n.º 1.890, de 1953.

9. As admissões que se fizeram posteriormente à vigência da Lei n.º 3.115, que transformou aquelas Estradas juntamente com outras na atual Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima, com personalidade jurídica de direito privado, deram o *status* de empregados sujeitos plenamente à legislação trabalhista, o que veio a atingir também as admissões referidas no item 7, igualando o regime jurídico destes ao daqueles.

10. Tem-se, em consequência, que os servidores dessas Estradas, na situação atual, podem ser assim classificados:

a) pessoal sujeito à legislação trabalhista admitido anteriormente à encampação daquelas empresas, na forma do Decreto-lei número 8.249, de 1945, e após a revogação

dêste diploma legal, inclusive os que ingressaram depois da transformação operada pela Lei n.º 3.115, de 1957;

b) pessoal sujeito à legislação aplicável aos extranumerários da União — admitido depois da encampação daquelas empresas até a revogação do Decreto-lei n.º 8.249, de 1945.

11. Convém esclarecer que a essa última categoria de pessoal foram garantidos, na forma do art. 15, § 2.º da Lei n.º 3.115, de 1957, "todos os direitos, prerrogativas e vantagens da legislação em vigor", passando a "integrar, na jurisdição do Ministério da Viação e Obras Públicas, quadros e tabelas extintos, cujos cargos e funções, isolados, assim como as classes ou padrões iniciais, quando de carreira, serão suprimidos à medida que vagem".

12. Com essas considerações estão respondidas as duas primeiras indagações formuladas na consulta (alínea a e b do item 1).

III

13. No que concerne à alínea c do item I, isto é, se ao pessoal sujeito à legislação aplicável aos extranumerários da União incide o disposto na Lei n.º 1.890, de 1953, para efeito de indenização por dispensa, parece-me evidente que não há como invocar os preceitos desse diploma legal, que só alcançam os que não são funcionários públicos ou não gozem de *garantias especiais*. Ora, os extranumerários da União têm mais garantias, razão por que não são destinatários da Lei n.º 1.890, de 13 de junho de 1953.

14. Embora à época da promulgação dessa lei ainda se não achassem equiparados aos funcionários efetivos, para todos os efeitos, satisfeitas determinadas condições, nos termos do art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 9 de agosto de 1954, tinham regulação própria, já se lhes aplicando, no que coubesse, o regime jurídico do Estatuto dos Funcionários, como se vê do art. 232, II, da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952. Como admitir, pois, a incidência concomitante de duas legislações específicas, a do extranumerário e a trabalhista?

15. As disposições da Lei n.º 1.890, de 1953, só alcançaram, naquelas Estradas, o pessoal admitido após a revogação do Decreto-lei n.º 8.249, de 1945, como mais aci-

ma se esclareceu, até a entrada em vigor da Lei n.º 3.115, de 1957, quando passaram ao regime pleno da Consolidação das Leis do Trabalho.

IV

16. Relativamente à alínea *d* da consulta, não há, no processo, elementos para conceituar esse pessoal, que só poderá ser incluído, entretanto, em uma das categorias indicadas no item 10, dependendo, por conseguinte, da data em que houve a admissão. Não há, assim, dificuldades na solução, só sendo devida indenização por dispensa se enquadrado na alínea *a* do referido item 10.

17. A circunstância de serem, como se alega, eventuais e temporários não constitui óbice à sua conceituação, pois tanto os há dessa natureza sujeitos à legislação do extranumerário, como os regulados pela trabalhista. Só a data da admissão é que esclarece a verdadeira conceituação desse pessoal.

V

18. Finalmente, quanto à derradeira indagação, entendo que o aumento concedido pela Lei n.º 2.745, de 12 de março de 1956, só alcançou o pessoal que, naquelas Estradas, se achava regulado pela legislação aplicável aos extranumerários da União. Aos demais sujeitos à legislação trabalhista, não teve incidência aquele diploma legal.

19. Tal conclusão não significa, entretanto, que se não pudesse atribuir, por ato executivo especial, aumento de salários na mesma base, ou em bases juígadas mais convenientes, a exemplo do que ocorreu com o pessoal pago por conta de dotações globais, a que se refere o Decreto n.º 39.017, de 11 de abril de 1956. O que se afirma é que, por simples interpretação da Lei n.º 1.745, de 1956, não seria possível aumentar os salários dos empregados sujeitos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

20. Creio, assim, ter respondido a todas as indagações em que se desdobrou a consulta.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 11 de agosto de 1958. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Corretor de Fundos Públicos — não é cargo público no conceito do Estatuto dos Funcionários.

O tempo de serviço prestado naquela qualidade por atual funcionário público não é computado para nenhum efeito.

PARECER

I

Servidor público da União pretende seja computado como tempo de serviço público, para efeito de aposentadoria, o prestado como Corretor de Fundos Públicos da Bôlsa Oficial de Valores da praça de Santos.

2. Argumenta o interessado que a Bôlsa Oficial de Valores seria uma instituição autárquica, juntando artigo doutrinário publicado na Revista de Finanças Públicas, em que se defende essa tese, além de que a proibição de acumular aquela função com cargos públicos induziria à convicção de que se trata de serviço público.

3. Adianta mais que o art. 268 do Estatuto dos Funcionários de qualquer modo o ampararia, pois ali se determina o cômputo, para todos os efeitos, do tempo de serviço prestado em qualquer repartição pública, seja qual for a natureza da verba ou a forma do pagamento.

4. A D.P. deste Departamento assim não entende, negando a natureza pública do serviço prestado, para salientar que, em se tratando de serviço estadual, a recusa do Estado em admiti-lo como público impediria a União de concluir de modo diverso. Também considera aquela Divisão irrelevante o argumento de que o serviço seria público pelo simples fato de incidir o exercício das respectivas funções em acumulação com cargos públicos, pois o mesmo acontece em relação às sociedades de economia mista, pessoas jurídicas de direito privado. Dada, todavia, a natureza da controvérsia, solicitou-se meu parecer sobre a matéria.

II

5. As Bôlsas de Valores, embora concretizem a execução de um *munus publicum*, não são entidades de direito público, quer da administração direta, quer da indireta ou autárquica.

6. Destinadas às operações de títulos e valores, sofrem essas instituições a fiscalização estatal, dado o inegável interesse público que advém de tais operações. Mas, ainda que sujeitas a êsse contrôlo, não se enfileiram entre os órgãos da administração pública, constituindo-se, antes, em entidades privadas, sobre as quais se exerce a atividade fiscalizadora do Estado.

7. Daí a nomeação dos Corretores pelo Presidente da República, o que, entretanto, não lhes dá características de funcionários públicos no sentido estatutário, não obstante assim se possam conceituar no Direito Constitucional e no Penal.

8. E' que, nessas duas esferas, a conceituação tem conteúdo de maior amplitude, não havendo discrepância a êsse respeito na *communis opinio*.

9. A forma de retribuição pecuniária dos serviços prestados por êsses profissionais, que não recebem do erário, tira-lhes, por completo, a caracterização de funcionários públicos, no âmbito do estatuto básico dêsses servidores.

10. Se é certo que as funções de Corretor de Fundos Públicos são criadas por lei, com denominação própria e número certo, faltalhes, no entanto, o pagamento pelos cofres públicos, uma das características essenciais dos cargos públicos, sem a qual não se atende ao conceito estatutário insito no art. 2.º da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952.

11. O tempo de serviço dêsses Corretores, como o de seus prepostos, não pode, assim, ser considerado para qualquer efeito que deva repercutir na vida funcional de servidor público que tenha exercido aquelas funções, não cabendo invocar o art. 268 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei n.º 1.711, citada), pois que ali há expressa referência a tempo de serviço prestado em *repartição pública*, o que não é o caso, como esclarecido.

12. Também o fato de incidirem as regras proibitivas de acumulação sobre êsses Corretores não determina a inferência desejada, do momento em que igualmente repercutem sobre os empregados de sociedades de economia mista, como bem mostrou a D.P., além de atuarem, sobre os tabeliães, escrivães, leiloeiros públicos, etc., que não se conceituam como funcionários públicos, pela mesma razão da origem da retribuição pecuniária que lhes corresponde.

13. O conceito de cargo público, para o efeito da vedação de acumular, tem sentido amplo, como, com propriedade, mostrou o Professor HAROLDO TEIXEIRA VALLADÃO, quando no exercício do cargo de Consultor Geral da República (parecer n.º 27-R, de 17 de fevereiro de 1948, in *Pareceres do Consultor Geral da República*, 1949, vol. I, pp. 207 e segs.), nem sempre conciliável com a norma decorrente do Estatuto dos Funcionários (art. 2.º, mencionado).

14. Em conclusão, não se me afigura computável, para qualquer efeito na vida funcional de servidor público, o tempo de serviço por êste prestado anteriormente como Corretor de Fundos Públicos, ou na qualidade de preposto dêste, nas Bolsas Oficiais de Valores das várias praças existentes no país.

E' o meu darecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 20 de março de 1958. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Petrobrás. Isenção de impostos. Extensão à taxa de previdência social. Distinção entre taxas e impostos propriamente ditos. Conceito doutrinário e conceito legal. Interpretação restritiva. Utilidades alcançadas, na espécie, pelo favor legal.

PARECER

I

A Petróleo Brasileiro S.A. — PETROBRÁS, sociedade de economia mista, constituída pela Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, pleiteia, junto ao Ministério da Fazenda, o reconhecimento da isenção do pagamento da taxa de previdência social, nas importações que efetua.

2. Fundamenta a suplicante o seu pedido nos arts. 22 e 23 da Lei n.º 2.004, de 1953, e art. 1.º do Decreto n.º 37.804, de 26 de agosto de 1955.

3. A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional opinou contrariamente ao pedido, por entender que nem a Constituição, nem a Lei n.º 2.004, de 1953, nem o Decreto n.º 37.804, de 1955, concedem isenção da referida taxa

à Petrobrás. Sendo as isenções fiscais matéria de direito excepcional e, por esse efeito, de interpretação restritíssima — acrescenta o Dr. Procurador Geral — não se presumem, mas devem ser claramente expressas, pois que não há isenções implícitas (fls. 15).

4. Sobre o assunto também opinou o Doutor Consultor Geral da República, que assim concluiu o seu parecer:

“Nestas condições, tratando-se de empresa governamental e tendo em vista a regulamentação dos referidos dispositivos legais que concederam isenção fiscal à Petrobrás, estou em que a empresa está isenta de pagamento da taxa de previdência social” (fls. 26).

5. O Ministério da Fazenda, após esse pronunciamento, elaborou a Exposição de Motivos de fls. 28 a 30, em que se manifesta de acordo com o parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, admitindo, todavia, a isenção do pagamento da referida taxa quanto aos maquinismos e outros materiais relacionados no art. 11, inciso 20, do Decreto-lei n.º 300, de 24 de fevereiro de 1938, importado pela requerente.

6. O processo foi encaminhado a este Departamento, tendo-se sobre ele pronunciado a D. O., que entendeu estar a suplicante isenta do pagamento da taxa de previdência social de que se trata, não só quanto aos maquinismos e outros materiais a que se refere o citado art. 11, inciso 20, do Decreto-lei número 300, de 1938, como em relação às importações destinadas às demais atividades. Dadas as divergências encontradas no processo e a natureza do assunto, solicitou essa Divisão o meu parecer a respeito.

II

7. A Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, que instituiu a Petróleo Brasileiro S.A. — Petrobrás, dispõe, no seu art. 23 (*caput*):

“A Sociedade gozará de isenção de direito de importação para consumo e de impostos adicionais em relação aos maquinismos seus sobressalentes e acessórios, aparelhos, ferramentas, instrumentos e materiais destinados à construção, instalação, ampliação, melhoramento, funcionamento, exploração, conservação e manutenção de suas instalações para os fins a que se destina”.

8. Essa norma legal corresponde a uma reprodução ampliativa do disposto no ar-

tigo 11, inciso 20, do Decreto-lei n.º 300, de 1938, assim redigido:

“Art. 11. Será concedida isenção de direitos de importação para consumo e demais taxas aduaneiras:

.....
20) aos maquinismos, aparelhos, ferramentas, instrumentos e materiais importados pelas empresas, companhias ou firmas, que explorarem a indústria de extração do petróleo, do carvão mineral, fabricação de cimento e de vidro plano, observadas as condições estabelecidas no Capítulo VI”.

9. O Decreto n.º 37.804, de 26 de agosto de 1955, determina, por sua vez, no art. 1.º, n.º II:

“Art. 1.º A isenção tributária concedida à Petróleo Brasileiro S.A. — Petrobrás, pelos arts. 22 e 23 da Lei número 2.004, de 3 de outubro de 1953, e demais textos legais aplicáveis, compreende:

.....
II — os impostos ou direitos de importação e afins, inclusive adicionais, emolumentos consulares, bem como imposto de consumo, com relação aos maquinismos, seus sobressalentes e acessórios, aparelhos, ferramentas, instrumentos e materiais de qualquer natureza, destinados à construção, instalação, ampliação, melhoramento, funcionamento e exploração e manutenção de suas instalações, para os fins a que se destina”.

10. Pretende a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional que a expressão constante do art. 1.º, n.º II, do Decreto n.º 37.804, de 1955, transcrito no item anterior, — “e afins”, posposta a “impostos ou direitos de importação”, não abrange a taxa de previdência social, pois que não seria lícito afirmar que determinada taxa é afim de um imposto.

11. Não me parece assim, na espécie. Usou o Executivo a expressão — “e afins”, pretendendo, no meu entender, nela incluir a taxa de previdência social, por dois motivos: primeiro, porque constara do Orçamento da União a taxa de que se trata na rubrica “Imposto de Importação e Afins”; segundo, porque essa isenção já fôra concedida à requerente, por força do disposto no art. 11, inciso 20, do Decreto-lei n.º 300, de 1938, transcrito no item 8, onde se declara que a

isenção atingirá “direitos de importação para consumo e demais taxas aduaneiras”.

12. E' certo que “a nomenclatura orçamentária não modifica a natureza dos institutos e tem apenas o objetivo de metodizar ou classificar os tributos”, como assinala, com a proficiência que lhe é peculiar, o Dr. Procurador Geral da Fazenda Nacional. Mas a classificação orçamentária serviu de orientação ao Executivo que, ao empregar o adjetivo — “afins”, pretendeu nêlo incluir aquela taxa. Ainda que inexistisse êsse propósito, não poderia o Decreto n.º 37.804, de 1955, subtrair, por omissão, a isenção daquela taxa, já definitivamente assegurada à suplicante, ex-vi do art. 11, inciso 20, do Decreto-lei n.º 300, de 1938, como acima esclareci.

III

13. As divergências a respeito do assunto se acentuam, ao meu parecer, dada a precisão técnica do enquadramento dêsse tributo como taxa, quando é caracteristicamente um imposto.

14. O conceito doutrinário de taxa faz depender a contribuição arrecadada de determinados indivíduos de uma contraprestação de serviços a êles fornecida pela Administração, ou de despesas especiais necessárias à sua realização (BILAC PINTO, *Estudos de Direito Público*, p. 158). Não se confunde com o imposto propriamente dito, que é uma contribuição arrecadada sem fim remuneratório de serviço.

15. São elementos essenciais da taxa, segundo o excelente resumo de BILAC PINTO (op. cit., pp. 158 e 159): “1.º O primeiro elemento essencial da taxa moderna é que uma soma de dinheiro é entregue por um indivíduo ao Estado na ocasião de um serviço determinado prestado a êsse indivíduo, de uma vantagem especial obtida de agentes públicos. O indivíduo paga, porém recebe vantagem determinada; há prestação e contraprestação. E' por isso que se diz às vezes que as taxas são impostos especiais. 2.º As taxas se distinguem dos impostos propriamente ditos, porque o imposto não é contraprestação de uma prestação, definida, de uma vantagem especial para o indivíduo que a paga; é uma soma paga em razão do fato de que o indivíduo se prende ao Estado por certo vínculo (nacionalidade, domicílio, residência, etc.)”. Também assim se manifesta ALIOMAR BALEEIRO (*Uma Introdução à Ciência das Finanças*, vol. I, p. 311): “O benefício especial objetivo, mensurável, é con-

dição essencial para que o tributo seja conceituado como taxa”.

16. Dentro dêsse conceito, que não sofre divergência doutrinária, não seria possível enquadrar a taxa de previdência social. Sobre ela assim se manifestou o Ministro LA-FAYETTE DE ANDRADA (voto proferido, como relator, na Apelação Cível n.º 8.463, in *Revista de Direito Administrativo*, p. 124): “...é preciso não esquecer que a chamada “taxa de previdência social” é, nitidamente, um imposto”.

17. Não é outra, a respeito, a opinião de FRANCISCO CAMPOS (*Pareceres*, p. 226):

“Os 2% cobrados a título de contribuição para as Caixas de Aposentadorias e Pensões constituem, igualmente, imposto propriamente dito. Não é o destino especial do tributo que o qualifica como imposto ou como taxa. A atribuição de um destino especial ao produto de certos impostos é uma questão de método ou de técnica de administração financeira, nada influyendo sobre a natureza do tributo, para o fim de classificá-lo nesta ou naquela categoria das rendas públicas.

Aos 2%, destinados às Caixas de Aposentadorias e Pensões, não corresponde, com efeito, nenhum serviço prestado diretamente pelo Estado ao contribuinte e de que êles representem a equivalência econômica, a indenização ou compensação. Eles se destinam, ao contrário, a beneficiar pessoas diversas dos contribuintes e, precisamente, como todos os impostos, a ocorrer a despesas com a realização de um dos fins do Estado, a assistência, hoje em dia pôsto em especial relêvo como constituindo uma das suas missões essenciais”.

18. Se não há discrepância quanto ao conceito doutrinário, o mesmo não acontece, todavia, com o conceito legal. Dêsse modo estatui o § 2.º do art. 1.º do Decreto-lei número 2.416, de 17 de julho de 1940:

“§ 2.º A designação de imposto fica reservada para os tributos destinados a atender indistintamente às necessidades de ordem geral da administração pública, a de taxa, para os exigidos como remuneração de serviços específicos prestados ao contribuinte, ou postos à sua disposição, ou ainda para as contribuições destinadas ao custeio de atividades especiais do Estado ou do Município, provocadas

por conveniência de caráter geral ou de determinados grupos de pessoas" (grifei).

19. Nas expressões grifadas, agasalhou-se a taxa de previdência social, que passou a gozar, assim, *ex-vi legis*, da conceituação dessa espécie de tributo, embora sem ratificação doutrinária.

IV

20. De qualquer modo, porém, a isenção desse tributo está assegurada à Petrobrás, cabendo, apenas, examinar a extensão do favor legal, abrangendo tão somente os maquinismos e outros materiais a que se refere o art. 11, inciso 20, do Decreto-lei nú-

mero 300, de 1938, e art. 23 da Lei número 2.004, de 1953, ou se também às importações destinadas às demais atividades.

21. Não tendo havido isenção genérica, mas apenas quanto a determinadas utilidades importadas, pois que a referência contida no art. 22 da Lei n.º 2.004, de 1953, não alcança tributos que incidem sobre importação, parece-me que essa isenção só atinge aquelas utilidades, já que não se admite, como é pacífico, interpretação extensiva em tema de isenção fiscal.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 24 de dezembro de 1956.
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.