

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

PROCESSO N.º 9.278-57

Fundação Brasil Central. Proposta de transformação em órgão da administração direta. Fundações civis e fundações públicas. Aspectos jurídico e administrativo da transformação pretendida. Encargos que advirão para o Estado com a medida pleiteada.

PARECER

I

A Fundação Brasil Central, pelo seu presidente, pretende transformar-se em órgão da administração direta, dadas as atribuições que desempenha, ligadas ao interesse nacional, na colonização e integração do homem do *hinterland* nos benefícios do progresso e da civilização.

2. Daí o anteprojeto de lei que se submeteu à apreciação do Exmo. Sr. Presidente da República, através do qual passaria a denominar-se Instituto de Expansão do Brasil Central, diretamente subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

3. O expediente foi encaminhado a este Departamento, tendo a D.O. solicitado minha audiência sobre o aspecto jurídico que a matéria envolve.

II

4. A Fundação Brasil Central, criada pelo Decreto-lei n.º 5.878, de 4 de outubro de 1943, tem personalidade jurídica de direito privado, com sede e fóro nesta cidade (artigo 1.º dos Estatutos aprovados pelo Decreto n.º 17.274, de 30 de novembro de 1944).

5. Embora a sua criação tenha derivado da vontade estatal e as finalidades que justificaram a sua instituição estejam relacionadas com interesse nacional de alta monta, a constituição da entidade e os respectivos

estatutos padronizaram-se pelas fundações civis.

6. Não se pode obscurecer, todavia, em órgãos dessa natureza, uma certa parcela de delegação administrativa, que muito os assemelha às autarquias, das quais, entretanto, se distanciam, no que diz respeito à personalidade jurídica, que não é de direito público, e na irresponsabilidade do Estado quanto às obrigações assumidas, quer pela Fundação, quer por seus administradores (artigo 3.º dos Estatutos citados).

7. São fundações públicas, que, representando uma modalidade nova de pessoa jurídica oriunda da vontade do Estado (Cf. OSCAR SARAIVA, *Novas Formas da Delegação Administrativa do Estado*, in *Revista do Serviço Público*, setembro de 1944, pp. 114 a 117), não estão adstritas a uma obediência integral e desenganada das regras do Código Civil, ainda que estas também incidam sobre elas.

8. Assim, embora a lei civil não admita a revogação, pelo instituidor ou por seus herdeiros, da manifestação de vontade criadora da fundação, só permitindo a extinção nos casos que especifica, parece-me que, na hipótese das fundações públicas, a revogabilidade é inerente ao *jus imperium* de que o Estado é titular.

9. Na fundação civil, o particular instituidor ou os seus herdeiros, após a declaração de vontade de que resulta a criação da entidade, não poderão, quer um, quer os outros, revogá-la, por isso que, uma vez instituída, com a aquisição de personalidade jurídica própria, desvincula-se do fundador, passando a patrimônio do grupo ou grupos que lhe auferem os benefícios, sob a fiscalização estatal, através do ministério público de sua situação.

10. Diversa se apresenta a posição, no caso das fundações públicas, quando o Estado instituidor pode alterar a sua primitiva manifestação de vontade, transformando as atividades fundacionais em serviços públicos, chamando a si a responsabilidade de seus

encargos, desde que se não desvirtuem os objetivos para que foi criada, assegurando, assim, maior eficácia, sem que fique adstrito às normas da lei civil, no que respeita à extinção das entidades dessa natureza. Mesmo porque, não há, aí, extinção, mas simples transformação da modalidade de execução de serviço, com maior eficiência e garantia do cumprimento das obrigações fundacionais.

III

11. Se não há, ao meu parecer, óbice legal à transformação desejada, desde que por via de ato legislativo, como foi proposta, convém indagar, no entanto, da conveniência da medida, dada a soma de encargos que advirão para o Estado, principalmente no que diz respeito à relação de emprego do pessoal da Fundação Brasil Central, com a aplicação a ele das normas do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

12. Dêse modo, faz-se mister ponderar as vantagens e os inconvenientes da transformação da entidade em órgão da administração direta, matéria sobre a qual não estou habilitado a opinar, situada que se acha em campo não jurídico, porque de natureza exclusivamente administrativa.

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

Rio de Janeiro, 9 de outubro de 1957. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Processo administrativo. A apresentação de documento em que um dos acusados isenta o outro de qualquer responsabilidade pelo ilícito administrativo atribuído aos dois, (embora justifique a revisão do processo), não é documento definitivo da não participação do beneficiário da declaração se, do conjunto das demais provas, não se evidencia essa irresponsabilidade, mormente quando o signatário do documento alega fraude na sua obtenção.

PARECER

I

Dois servidores do Departamento Federal de Segurança Pública foram acusados de gra-

ves irregularidades, concluindo o respectivo processo administrativo pela procedência das acusações, do que resultou a demissão dos indiciados.

2. Um destes pediu reconsideração do ato demissório, estando o requerimento em fase de apreciação quando o outro ingressa com pedido de revisão do processo, juntando fotocópia de documento, em que o primeiro assume integral responsabilidade pelos fatos apontados, eximindo o segundo de qualquer participação no ilícito administrativo aos dois imputado.

3. Procedendo-se à revisão, alega um dos acusados que o documento por ele firmado, e que justificou a revisão, fôra obtido por meios fraudulentos, o que é impugnado pela Comissão Revisora, que conclui os seus trabalhos opinando contrariamente ao pedido de reconsideração e pela procedência da revisão, para inocentar o outro acusado.

4. O Ministério da Justiça e Negócios Interiores, manifestando-se o respeito, nega eficácia ao documento acima referido, para concluir pela improcedência, não só do pedido de reconsideração, como da revisão, com o que se manteriam as penalidades impostas.

5. Submetido o processo à apreciação deste Departamento, consulta-me a D.P.:

"a) sobre o valor jurídico da reatuação no caso *sub judice* e os respectivos efeitos, em face da afirmação contida no parecer de fls. 279;

b) sobre o valor do documento em tela, isto é, se o mesmo teria sido realmente obtido por meios fraudulentos, com o uso de simulação e fraude, ou se, porventura, por meios legais; e

c) sobre o cabimento ou não da revisão, bem como a respectiva eficácia, na hipótese de não ter cabimento o ato revisionista em aprêço, como faz sentir a assertiva contida no parecer de folhas 273/279".

II

6. Passo a responder aos quesitos formulados, iniciando, todavia, pelo último (alínea c), por isso que envolve este questão preliminar.

7. E' certo, como acentuou o Dr. ARNÓBIO TENÓRIO WANDERLEY, Assistente Jurídico do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, no seu bem lançado parecer de fls. 273 *usque* 279, que a revisão só deve ser deferida

quando findo o processo de que se pretende o reexame. Em outras palavras, havendo possibilidade de recurso, não há como admitir a revisão.

8. Mas, no caso especial dos autos, os interessados só se poderiam valer do pedido de reconsideração, que não é propriamente um recurso. Além do mais, e este é o aspecto fundamental, o pedido de reconsideração, permitindo novos argumentos, não autoriza, entretanto, a juntada de documentos que importem, como no caso, para a apuração de sua veracidade, em reexame substancial das provas existentes no processo, inclusive com a produção de outras.

9. Daí entender eu que, na hipótese, tinha inteira procedência a revisão do processo, com o que responde ao terceiro quesito da consulta.

III

10. O documento firmado por um dos acusados e que importaria em assumir êle total responsabilidade pelos fatos atribuídos aos dois, não tem, ao meu parecer, o menor valor jurídico como prova. Não só porque, em nenhum dos depoimentos do seu signatário foi êle ratificado, o qual, ao contrário, alegou meios fraudulentos para o sua obtenção, como e principalmente, por se tratar de co-autor do mesmo ilícito administrativo.

11. Como bem assinala o Dr. Assistente Jurídico do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a fls. 279,

“Não há como acolher o documento por fotocópia de fls. 212 como fato novo bastante para demonstrar a inocência de AGUIAR, não só tendo-se em vista a reiterada retratação do signatário, mas principalmente porque, como acima disse, a ilícita atuação do ex-motorista é indispensável sem a ilícita atuação do ex-investigador”.

12. Os elementos constantes do processo infirmam o conteúdo do documento junto por fotocópia, que não pode ter, evidentemente, ainda que não haja sido obtido por fraude ou coação, o efeito que lhe atribuiu a Comissão Revisora, sendo quando muito, gracioso, mas, de qualquer modo, inverídico.

13. Respondo por essa forma, ao primeiro item da consulta, esclarecendo, quanto ao segundo, que resta a examinar que não tenho elementos para dizer do modo como foi obtido o documento de que se trata, se espontânea ou fraudulentamente, ficando, no en-

tanto, evidenciado que o seu conteúdo não apresenta verossimilhança, em face das demais provas existentes no processo.

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

Rio de Janeiro, 25 de setembro de 1957.
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Subvenção concedida pela Lei nº 2.656, de 1955, modificada pela Lei nº 3.083, de 1956. Entidades abrangidas. Em tema de subvenção estatal, as normas que a concedem sofrem interpretação estrita, não autorizando extensões a entidades não expressa ou implicitamente nelas mencionadas.

PARECER

I

A Lei n.º 2.656, de 26 de novembro de 1955, modificada ela de n.º 3.083, de 28 de dezembro de 1956, estabeleceu um regime de cooperação entre a União e as Associações Rurais Municipais e respectivos órgãos de grau superior mediante subvenção anual de acordo com as condições ali expressas.

2. A controvérsia que se fere no processo gira em torno da pretensão das associações rurais regionais e instituições rurais especializadas, bem como da Sociedade Nacional de Agricultura, quanto ao direito que alegam de perceberem a parcela correspondente da subvenção consignada no Orçamento da União.

3. O Ministério da Agricultura assim não entende, opinando pela concessão tão somente às Associações Rurais Municipais, às Federações respectivas e à Confederação Rural Brasileira.

4. Por determinação do Exmo. Sr. Presidente da República, foi o processo encaminhado a este Departamento, tendo a D. O. solicitado minha audiência a respeito com o que concordou o Sr. Diretor-Geral.

II

5. A Lei n.º 2.656, de 1955, somente se dirige às “Associações Rurais Municipais e respectivos órgãos de grau superior” (art. 1.º), devidamente reconhecidos, de acordo com o disposto no art. 10 do Decreto-lei n.º 8.127, de 24 de outubro de 1945.

6. As associações de caráter regional, bem como as instituições rurais especializadas, previstas, respectivamente no art. 1º, § 3º, e art. 3º, § 2º, do Decreto-lei n.º 8.127, de 1945, com aquelas senão confundem razão por que não são destinatárias da subvenção a que se refere o art. 2º da Lei n.º 2.656, de 1955.

7. Em se tratando de norma jurídica excepcional, por que instituidora de subvenção do Estado, sofre interpretação restritiva, nela se não incluindo entidades não expressa ou implicitamente mencionadas.

8. Como se esclarece no processo, há, em determinados Municípios, até quatro entidades rurais regionais, o que torna evidente a irregularidade dessas associações, quando a lei que lhes facultou a existência só as admitia

...“desde que os ruralistas de dois ou mais municípios vizinhos, economicamente tributários, considerem impraticáveis associações municipais, a juízo da Federação das Associações Rurais, que autorizará a instalação e determinará o local da sede” (art. 1º, § 3º, do Decreto-lei n.º 8.127, de 1945).

9. Ora como admitir-se mais de uma associação rural regional com sede num mesmo Município, se a existência dessas entidades só se justifica pela impraticabilidade de associações municipais, dada a pouca expressão dos Municípios a que se estende a sua jurisdição?

10. Demais disso, se a lei (art. 1º do Decreto-lei n.º 8.127, de 1945), só autoriza

uma Associação Rural por Município, como considerar-se regular a existência de mais de uma associação regional sediada no mesmo Município, inclusive onde já se acha funcionando Associação Rural Municipal?

III

11. Se a subvenção de que trata a Lei n.º 2.656, de 1955, não pode ser deferida às associações rurais regionais e às instituições rurais especializadas, porque não expressa ou implicitamente contempladas, do momento em que as entidades de grau inferior objeto da subvenção são as Associações Rurais Municipais, taxativamente mencionadas, — o mesmo não ocorre, ao meu parecer, em relação à Sociedade Nacional de Agricultura, que foi investida das funções e prerrogativas de federação das Associações Rurais ex-vi dos artigos 4º e 15 do Decreto-lei n.º 8.127, de 1945.

12. A Lei n.º 2.656, de 1955 (art. 1º), referindo-se a “órgãos de grau superior” implicitamente incluir a Associação Nacional de Agricultura, porque esta já se acha àqueles equiparada, por força do citado Decreto-lei n.º 8.127, de 1945.

13. Em conclusão, opino pela não incidência da Lei n.º 2.656, de 1955, às associações rurais regionais e às instituições rurais especializadas, e pela aplicação do mesmo diploma legal à Sociedade Nacional de Agricultura.

E' o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 6 de novembro de 1957.
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.