

CONSULTORIA-GERAL DA REPÚBLICA

PARECERES

ASSUNTO — Banco Nacional de Crédito Cooperativo; autarquias; sociedades de economia mista; conceito; diferenciação.

— Interpretação da Lei 1.412, de 1951.

PARECER

N.º de referência — 294 T

I

1. Os vencimentos e salários dos dirigentes e servidores da Caixa de Crédito Cooperativo foram estabelecidos pelo Decreto 26.258, de 27-1-49, com base no art. 33 da Lei 488, de 15-11-48, que, em se tratando de autarquias federais, mandava fixá-los por ato do Poder Executivo.

2. Em memorial dirigido, em 16-9-52, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, denominação que passou a ter do Crédito Cooperativo, aquela Caixa, por força da Lei 1.412, de 13-8-51, solicitou a revogação do referido decreto, já parcialmente alterado a pelo de n.º 30.265, de 11-12-51. Alegou o Banco que a adoção, ao seu pessoal, das normas que regem o funcionalismo civil da União “tem dificultado a estruturação dos quadros deste estabelecimento, a qual deve seguir a organização tradicionalmente adotada pelos estabelecimentos de crédito”.

3. Submetido o expediente ao estudo do Departamento Administrativo do Serviço Público, entendeu este órgão, depois de estabelecer confronto entre a situação da antiga Caixa e a do Banco, que este é uma autarquia federal. E, de acordo com o art. 19 § 1.º da Lei 1.765, de 18-12-52, (que concedeu abono de emergência aos servidores civis) é ainda por ato do Poder Executivo que os vencimentos e salários dos dirigentes e empregados das autarquias federais deverão ser fixados “não podendo exceder os níveis dos cargos ou funções correspondentes dos servidores federais, salvo, em casos excepcionais, os dos cargos ou funções técnicas”. Assim, a revogação do Decreto 26.258, de 1949, não daria oportunidade à projetada alteração de quadros do pessoal do Banco, uma vez que outro decreto executivo deverá estipulá-los, dentro dos limites estabelecidos pela Lei 1.765, de 1952. O remédio estaria no estudo da matéria dentro destas balizas. Esta sugestão do D.A.S.P. foi aprovada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

4. Voltou o Banco a presença de S. Ex.ª pedindo reconsideração do despacho. Argumentou que é uma sociedade de economia mista e não autarquia federal. Não está, portanto, sujeito as regras de administração aplicáveis às entidades públicas deste tipo. Depois de várias considerações, sugeriu a audiência desta Consultoria-Geral sobre a controvérsia.

5. Novamente opinou o D.A.S.P., para dizer que “se a situação do Banco apresenta características especiais, isso não basta para retirar-lhe a condição de autarquia, como exemplo do que acontece com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Instituto do Açúcar e do Alcool, as Caixas Econômicas Federais e o Banco Nacional de De-

envolvimento Econômico”. Finalmente, reiterou a proposta de remessa do expediente a esta Consultoria-Geral, a qual foi acolhida pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

II

6. Em 31-7-53, recebi do D.A.S.P., com o Ofício 1.602, uma certidão extraída pelo escrivão do 2.º ofício da 3.ª Vara da Fazenda Pública desta Capital, dos autos de um mandado de segurança impetrado pelo Banco Nacional de Crédito Cooperativo contra a Prefeitura do Distrito Federal. Na petição inicial, que é datada de 6-7-53, e na procuração outorgada ao seu advogado, subscrita em 23-5-53, o Banco se qualifica, reiteradamente, como “autarquia federal” e pleiteia a isenção fiscal, pelo fato de ser um “serviço público federal descentralizado”, cujo patrimônio pertence à União. Nesta peça submetida a juízo, o Banco se esforça por demonstrar, com abundância de detalhes, que é uma autarquia, tal como o definira o D.A.S.P.

III

7. A atitude do Banco, como se vê, é dúplice. Perante o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, a fim de obter padrões de vencimentos para o seu pessoal, maiores dos que concedidos aos servidores da União e das demais autarquias, repudia esta qualificação; em juízo, porém, pleiteando isenção fiscal, procura demonstrar que outra não é a sua caracterização jurídica.

8. Esta circunstância é bastante eloquente para demonstrar a falta de consistência da argumentação do Banco e justificaria um conselho para o imediato arquivamento do expediente. Mas, por dever de ofício, não posso deixar de opinar sobre o mérito da controvérsia.

IV

9. O Banco resultou de transformação da antiga Caixa de Crédito Cooperativo, criada nos termos dos arts. 104-114, do Decreto-lei 5.893, de 19-10-43 (alterado pelos Decretos-leis 6.233, de 2-2-44; 6.909, de 27-9-44 e 7.083, de 27-11-44). A natureza da Caixa era evidentemente autárquica, dado o seu regime de administração e à constituição do patrimônio. A Lei 1.412, de 1951, no art. 1.º, disse que a Caixa “passa a ter a denominação de Banco Nacional de Crédito Cooperativo, com personalidade jurídica, independente de registro”. No art. 2.º mandou observar, “subsidiariamente o regulamento aprovado para a Caixa”; no art. 3.º dispôs que a União garantiria “as operações do Banco” e financeira “sua instalação e regular funcionamento”; no art. 4.º mencionou o capital do Banco como sendo de Cr\$ 500.000.000,00 dos quais a União teria Cr\$ 300.000.000,00, na conformidade do art. 106, do Decreto-lei 5.893, de 1943; “a parte restante”, diz o mesmo texto, “será reservada para a subscrição pelas sociedades cooperativas legalmente constituídas e em funcionamento, as quais perceberão juro fixado pela Administração”.

10. Cabe, neste particular, uma observação. Enquanto que no pedido de reconsideração endereçado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, datado de 23 de abril de 1953, o Banco afirma que várias cooperativas já subscreveram cotas para integralização de seu capital, — argumento este destinado a provar a sua condição de sociedade de economia mista — no mandado de segurança,

impetrado em 6 de julho de 1953, quase três meses depois, declara que as cooperativas "até hoje não o quiseram subscrever", com o propósito de demonstrar que a sua personalidade é autárquica, sem a participação, em seu capital, de outras entidades além da União.

11. Mas, retomando o exame da Lei 1.412, de 1951, verifica-se que segundo o seu art. 12 o Banco "é subordinado ao Ministério da Agricultura e seu funcionamento e administração obedecerão ao disposto na legislação referente à Caixa de Crédito Cooperativo, com as modificações decorrentes desta lei".

12. "Como se vê", para usar das próprias expressões do Banco em juízo, "não mudou, absolutamente, a natureza, a finalidade, a estrutura da autarquia, ora impetrante, cujo patrimônio pertence à União Federal e presta contas atualmente ao Tribunal de Contas da União", afirmação esta feita depois de assinalada a estreita vinculação originária do Banco com a Caixa.

13. A distinção entre autarquias e sociedades de economia mista, oferece dificuldades, semelhantes as que a discriminação, nos últimos tempos, ensaja, em se tratando das pessoas jurídicas de direito público e de direito privado.

14. Em parecer que emiti como Consultor Jurídico do D.A.S.P., a propósito do SENAI recordei os termos da controvérsia. A respeito do tema que interessa à solução do presente processo disse então, depois de enumerar os critérios distintivos das pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, bem assim a diferenciação entre as fundações e as autarquias.

"E' verdade que, como as autarquias, também as sociedades de economia mista nascem da vontade estatal.

"Mas", como observa Oscar Saraiva, "O Estado associa o particular aos seus fins, e assegura-lhe desde logo a perspectiva de lucro. O sistema de administração é "o das sociedades por ações" e a ingerência governamental cinge-se, via de regra, à nomeação de diretores, "interferência essa que constitui, no fundo, prerrogativa igual àquela gozada pelos portadores de maioria de ações nas sociedades comuns e que se traduzem na eleição e demissão de "administradores".

TRAJANO DE MIRANDA VALVERDE informa:

"Conclui-se da síntese acima feita que, entre nós, o processo da fundação de sociedades anônimas ou companhias de economia mista não difere, em substância do que é regulado pela lei comum (Decreto 2.627, de 26 de outubro de 1940) para a fundação de sociedades anônimas ou companhias por particulares, que resolvem obter capitais por subscrição pública".

Entre as autarquias e as sociedades de economia mista há, como se vê, diferenças substanciais.

Falta, ainda, ao SENAI uma das características das pessoas jurídicas de direito privado, que é a obrigatoriedade do registro de seus atos constitutivos.

"Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição dos seus contratos, atos constitutivos, estatutos ou compromissos no seu registro peculiar", diz o Código Civil (art. 18).

O SENAI teve existência independentemente do registro, o que vem corroborar a conclusão de que não se trata de pessoa jurídica de direito privado."

("Revista de Direito Administrativo", vol. III, páginas 438-439).

15. Sobre a caracterização das sociedades de economia mista emiti, recentemente, o Parecer 154 T, publicado na Revista de Direito Administrativo, vol. 30, página 329 e "Pareceres do Consultor-Geral da República", vol. II, janeiro-agosto de 1952, página 393. No mesmo sentido o de n.º 246 T, a propósito da Fábrica Nacional de Motores (Diário Oficial de 17-1-53, pág. 4.725). Com relação às autarquias, emiti o de n.º 241 T de 26-2-53. Nestes trabalhos tive oportunidade de expor os ensinamentos doutrinários e jurisprudenciais que oferecem, entre nós e no estrangeiro, subsídios para a distinção entre as referidas entidades.

16. Para a conceituação da autarquia nos fornecem ainda preciosos elementos os pareceres de PONTES DE MIRANDA, publicados in Revista de Direito Administrativo, vol. 29, pág. 454; DÁRIO DE ALMEIDA MAGALHÃES, idem, vol. 20, pág. 340; idem, THEMISTOCLES B. CAVALCANTI e ORLANDO GOMES, vol. 19, págs. 375 e 384; idem, MANUEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, vol. 17, página 408; ANTÃO DE MORAIS, in Revista Forense, vol. 128, pág. 380.

17. Mas, não é preciso reproduzi-los agora, nem invocar a autoridade de mestres nacionais e estrangeiros, para concluir que o Banco não perdeu a característica, que tinha a Caixa de pessoa jurídica autárquica federal. A faculdade de subscrição de parte de seu capital pelas cooperativas, não acarreta outras consequências, como acontece com as pessoas jurídicas de direito privado ou de economia mista, além do recebimento em juros, fixados pela sua administração. Não há divisão de lucros, mas distribuição de frutos, como se tratasse de um empréstimo; não autoriza, a subscrição de capital, a ingerência na vida da entidade, direito este que nas sociedades é atributo inalienável dos sócios.

18. Em face do exposto, opino pela manutenção do despacho, de acordo com a exposição do D.A.S.P.

E' o que me parece. S.M.J.

Rio de Janeiro, 4 de agosto de 1953. — Carlos Me-deiros Silva, Consultor-Geral da República.

ASSUNTO — *Funcionário Público; acumulação remunerada; correlação de matérias.*

— *Interpretação do art. 185 da Constituição.*

PARECER

N.º de referência — 296 T

I

1. O Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou a esta Consultoria-Geral, para receber parecer, o processo originário do Ministério da Educação e Saúde em que se discute a possibilidade de acumulação da cadeira de "História da Bahia", da Faculdade de Filosofia da Universidade da Bahia, com o cargo de Subprocurador-Geral do mesmo Estado, junto ao Tribunal de Contas, por parte do Dr. Aloísio de Carvalho Filho, atualmente no exercício do mandato de Senador.

2. A questão a elucidar é a da "correlação de matérias" exigida no art. 185 da Constituição, quando permite a acumulação de duas cátedras de magistério ou de uma destas com cargo técnico ou científico.

3. Entendeu o Ministério que tal conexão existe, com base em parecer de seu digno Consultor Jurídico que assim se exprimiu:

"Há, no entanto, entre os dois cargos, no nosso modo de entender, correlação de matérias. E' que o Subprocurador lida, na sua função, com todos os ramos do direito, notadamente do direito da Bahia, para cujo perfeito conhecimento tem necessidade de entender bem a História, particularmente a História da Bahia".

E, reporta-se, o mesmo opinante, a parecer anterior, de n.º 552, de 19-7-50, aprovado pelo então Ministro Pedro Calmon, admitindo a "correlação" entre o Direito e a História.

4. O Departamento Administrativo do Serviço Público, chamado a opinar, proclamou a inexistência de "correlação" no caso presente porque:

"10. A correlação necessária, em face da legislação vigente, só se configura com a existência

de relação natural, espontânea e recíproca entre as matérias que venham a ser objeto de acumulação.

11. A acumulação decorrente da nomeação proposta por aquele Ministério, entretanto, carece desse requisito, eis que entre as matérias que dela são objeto apenas poderia ocorrer uma correlação accidental, em virtude de aptidões individuais, de natureza subjetiva, o que não é suficiente para que a hipótese possa ser enquadrada entre as beneficiadas pela exceção à regra geral que veda a acumulação de cargos e funções. Todavia, como esse ponto de vista decorre dos citados pronunciamentos do Consultor-Geral da República, parece conveniente, antes de decidir o processo, solicitar a audiência daquele jurisconsulto."

II

5. Tenho sustentado, reiteradamente, quer como Consultor Jurídico do D.A.S.P., quer no exercício desta Consultoria-Geral, que a correlação de matérias a que alude o texto constitucional há de ser *necessária* e não meramente *accidental*. (Parecer 251 T, Diário Oficial de 26-3-53; Parecer 278 T, conforme conclusão publicada no Diário Oficial de 15-7-53, pág. 12.415; Parecer 193 T, in Diário Oficial de 4-11-52, pág. 16.967; Parecer 36 T, in Diário Oficial de 31-7-51, pág. 11.347, todos na Consultoria-Geral, além dos seguintes emitidos no D.A.S.P., publicados no Diário Oficial de 21-12-50, pág. 18.264; idem, de 16-3-51, pág. 3.840; idem, Revista de Direito Administrativo, vol. 23, pág. 332, vol. 24, pág. 262, vol. 29, página 401).

Nestes pareceres aprovados pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e publicados oficialmente expus os argumentos que me levam a esta conclusão.

6. Ainda, recentemente, em conferência pronunciada em 30-7-53, sobre "Os Funcionários Públicos e a Constituição", reafirmei o meu pensamento:

"A correlação de matérias há de ser essencial e não meramente accidental.

A razão é, ainda, o aproveitamento das capacidades, do tirocinio e do cabedal dos especialistas, que abrangem sempre as matérias afins ou conexas com as de sua predileção".

7. Os cargos acumuláveis são somente aqueles que sejam "entre si congêneres ou dependentes", ou havendo entre eles inseparabilidade ou interdependência", para usar expressões de RUI BARBOSA (VALOIS DE CASTRO, "Acumulações remuneradas", pág. 121; Comentários à Constituição Federal, coligidos por Homero Pires, vol. VI, pág. 205; Revista Forense, vol. 20, pág. 318).

8. Na espécie, a inexistência de correlação de matérias é evidente. O ensino de "História da Bahia" não tem conexão, nem interdependência com o exercício das funções de Subprocurador junto ao Tribunal de Contas do mesmo Estado. Este cargo requer conhecimentos de direito em geral, direito administrativo, finanças e contabilidade públicas, técnica orçamentária, etc., matérias estas cujo estudo e aplicação muito se distanciam da pesquisa e divulgação de fatos históricos de certa unidade da federação.

9. A invocação de precedente, porventura firmado na administração anterior, não é de molde a impressionar. E' sabido que as decisões só valem como argumento pelas razões e pelos raciocínios que encerram e "nunca pelo decreto judicial" (PEDRO LESSA, voto no Supremo Tribunal Federal, in Revista de Direito, vol. 59, págs. 308-311).

No mesmo sentido adverte CARLOS MAXIMILIANO:

"E' obrigatório observar a lei, não o seguir determinada jurisprudência: — *non exemplis sed legibus judicandum est*. Julgue-se em obediência as leis não as decisões de casos semelhantes".

("Hermenêutica e Aplicação do Direito", 3.^a ed. pág. 228, 1941).

10. Em face do exposto, e reportando-me ao que disse nos pareceres citados, sobre o assunto, opino pelo ar-

quivamento da proposta, por contrariar o art. 185 da Constituição.

E' o que me parece. S.M.J.

Rio de Janeiro, 8 de agosto de 1953. — Carlos Me-deiros Silva, Consultor-Geral da República.

ASSUNTO — Servidor de autarquia; demissão; reintegração; prescrição.

— Instituto Nacional do Mate.

PARECER

N.º de referência — 299 T

I

1. O Sr. Ministro da Agricultura solicitou o parecer desta Consultoria-Geral sobre o pedido de reintegração de OTÁVIO CABRAL, ex-oficial administrativo, classe J, do Instituto Nacional do Mate.

2. Do expediente se verifica que o requerente, acusado de haver praticado irregularidades na agência do Instituto, em Nova York, das quais resultou, para este, um prejuízo de Cr\$ 264.899,60, foi demitido do cargo que ocupava, por ato de 12-2-44, após uma investigação sumária ali procedida por um delegado especial da autarquia.

3. Instaurado, em seguida, contra ele, processo por crime de peculato, foi do mesmo absolvido, por falta de provas, conforme sentença do Juiz da 8.^a Vara Criminal do Distrito Federal, datada de 16-6-52, que transitou em julgado.

4. Em requerimento de 27-1-53 requereu a sua *reintegração*, invocando dita sentença. Informou-se, no Instituto, que ele ali ingressou, sem concurso, em 16-11-38, não contando, portanto, tempo de serviço suficiente para adquirir estabilidade, isto é, 10 anos, segundo a legislação então vigente. Assim, a investigação procedida era bastante para autorizar a demissão.

5. A direção do Instituto negou a reintegração, mas o interessado recorreu para o Sr. Ministro da Agricultura, com fundamento no art. 18 do Decreto-lei 8.709, de 17-1-46. Ao informar o recurso, alegou-se *prescrição*, além de outros motivos. O Sr. Ministro, entretanto, acolheu o pedido para o fim de determinar a *readmissão* do interessado, nos termos dos arts. 62 e 63 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei 1.711, de 28 de outubro de 1952).

6. Remetido o processo ao Instituto, observou o seu Presidente que não há, no momento, vaga em que possa ser aproveitado o requerente; que a absolvição no processo criminal não invalida a demissão, dada a independência das jurisdições administrativa e judicial; que não houve, na espécie, a revisão facultada pelo art. 233 do Estatuto; que o reclamante continua em débito para com a autarquia, do mantante já indicado. Por estes motivos solicitou aquela autoridade o reexame do caso por parte do Sr. Ministro.

7. Com a solicitação do parecer desta Consultoria-Geral S. Ex.^a reafirmou o seu despacho anterior. Lembrou que à demissão do recorrente não precedeu o processo administrativo exigido pelo art. 246, parágrafo único do Estatuto dos Funcionários de 1939, então em vigor, mas, apenas, uma investigação sumária. A absolvição no processo criminal também foi invocada por S. Ex.^a como elemento capaz de influir na solução final do caso.

II

8. A demissão do reclamante foi precedida de investigação sumária, mas concludente, quanto a sua responsabilidade pelos fatos ocorridos na agência do Instituto em Nova York. Não gozava ele nem das garantias constitucionais nem das estatutárias porque os textos da Constituição e do Estatuto têm como destinatários os funcioná-

rios públicos e não se aplicam, automaticamente, aos servidores autárquicos (Ac. do Sup. Trib. Federal, *in* Revista de Direito Administrativo, vol. 27, pág. 133; ac. do Trib. Federal de Recursos, *in* Revista cit., vol. 24, pág. 205; Parecer n.º 231 T, desta Consultoria-Geral, aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, *in* Diário Oficial de 6-2-53, pág. 1909).

9. E a legislação do Instituto não estende aos seus servidores, tais prerrogativas, quer quanto à estabilidade, quer quanto à exigência de prévio processo administrativo no caso de demissão (Decreto-lei 375, de 13-4-38; Decreto-lei 8.709, de 17-1-46; Decreto 10.755, de 30-10-42; Decreto 16.620, de 19-9-44; Decreto 20.425, de 17-1-46).

10. A demissão foi legal. Por outro lado, está prescrita qualquer ação destinada a invalidá-la (Decreto 4.597, de 19-8-42, c/c Decreto 20.910, de 6-1-32).

11. A absolvição no processo criminal não tem influência necessária na esfera administrativa (Ac. do Sup. Trib. Federal, *in* Revista de Direito Administrativo, vol. 29, pág. 67; vol. 27, pág. 77. Ver ainda, Rev. cit., vol. 26, pág. 117, o ac. do Tribunal Federal de Recursos; vol. 24, pág. 117 e as decisões ali indicadas em nota da redação).

12. O pedido do requerente é de *reintegração* e sobre ele é que a decisão ministerial deveria versar, concedendo-a ou negando-a.

13. A readmissão não constitui direito; seria mera faculdade da administração do Instituto, se admitida a aplicação do novo Estatuto dos Funcionários, ao seu pessoal (art. 252 n.º II).

Mas sobre o seu mérito não se pronunciou a diretoria do Instituto como se faz mister.

O processo de revisão (Estatuto, art. 233), se aplicável, não poderia, a meu ver, operar nos casos em que já houver prescrição consumada, ao entrar em vigor o novo texto estatutário em 1-11-52.

14. Em conclusão: a reintegração solicitada não tem fundamento legal; o recurso interposto da decisão do presidente do Instituto, que o negou, deve ser mantida. A readmissão, sendo mera faculdade, deverá ser examinada do ponto de vista de sua conveniência e oportunidade por parte do Instituto, uma vez que a competência ministerial não é originária.

E' o que me parece. S.M.J.

Rio de Janeiro, 13 de agosto de 1953. — Carlos Me-deiros Silva, Consultor-Geral da República.