EMPRÊSAS INCORPORADAS AO PATRIMÔNIO DA UNIÃO — AUTARQUIAS — PRESTAÇÃO DE CONTAS

— A Superintendência das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional não é autarquia, mas o seu gestor está sujeito à tomada de contas.

— Interpretação do art. 77, n.º II, da Constituição.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

No processo referente à tomada de contas da Superintendência das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional o Sr. Ministro Ruben Rosa proferiu o seguinte voto:

Em 1940, o Govêrno federal houve por bem *incorporar* ao patrimônio da União um grupo de entidades que especificou — decreto-lei n.º 2.073, de 8-3-41, art. 1.º. Pelo mesmo diploma foram igualmente incorporadas ao Patrimônio Nacional tôdas as entidades ou emprêsas *dependentes* das enumeradas — art. 1.º, alíneas *a* e *b*, ou a elas financeiramente *subordinadas* — art. 1.º, parágrafo único.

Justificou-se a medida: *a*) pelo relevante interêsse para a economia do País e, portanto, de utilidade pública, a manutenção e desenvolvimento das atividades de tais emprêsas, sob a orientação e responsabilidade do Govêrno; *b*) pela necessidade que se impõe *desde logo* a direção dessas emprêsas *por agentes do poder público*, para que se resguarde seu patrimônio e se assegure o direito dos credores (considerandos 10 e 11).

II. A seguir, outra lei, *incorporou* ao mesmo Patrimônio Nacional os bens e direitos existentes em território nacional da "Brasil Railway Co." e, com seus ativos e passivos, emprêsas dela dependentes, *ut nominata* — decreto-lei n.º 2.436, de 22-7-40, art. 1.º.

III. Para tomar posse e administração dos bens incorporados ao Patrimônio, a lei criou a figura de seu Superintendente, — órgão de comando — de livre nomeação do Presidente da República, *subordinado* ao Ministério da Fazenda, cuja ação seria regida pelas Instruções que lhe fôssem dadas pelos Ministros da Fazenda e da Viação — art. 2.º.

IV. Continuaram porém, diretamente *subordinados* ao Ministério da Viação os serviços portuários e ferroviários de certas emprêsas incorporadas e referidas no art. 1.º, como os de outras anteriormente *incorporadas* ou *ocupadas* pelo Govêrno federal — art 2..º, § 2.º.

V. Ao Superintendente compete fazer o levantamento do ativo e passivo de cada uma das emprêsas, normalizando a atividade das emprêsas — arts. 3.º e 6.º.

O Superintendente para o desempenho de sua ação desempenha o serviço de contrôle da administração das emprêsas por meio de requisição de *recursos* e de empregados de cada uma delas, consideradas as suas possibilidades — arts. 4.º e 9.º.

VI. Continua em vigor o regime jurídico existente a 21-7-40 para os bens e serviços das emprêsas apontadas que já resgatados ou incorparados ao patrimônio dos Estados.

Permanece igualmente inalterado o sistema de administração já decretado para as emprêsas com anterioridade *incorporadas ao patrimônio da União* ou *ocupadas* pelo Govêrno federal — art. 5.º.

VII. Concluído o levantamento e avaliação de todos os valores e bens pertencentes às emprêsas incorporadas, o Ministro da Fazenda ficou autorizado a negociar a liquidação amigável das importâncias que foram reconhecidas e legìtimamente devidas — art. 7.º.

VIII. O Sr. Superintendente no "retrospecto histórico" das exposições apresentadas ao Sr. Ministro da Fazenda teve ensejo de frizar que sòmente ficaram sob a jurisdição da Superin-

tendência aquêles bens que por sua natureza e finalidades específicas, manifestamente não se podiam ajustar aos quadros normais da administração pública. Daí, o afirmar que a Superintendência tem *vida transitória, id est,* — limitada ao levantamento e avaliação dos bens incorporados e ulterior alienação em licitação pública — Relatório de 1946, fls. 1-12, idem, de 1947, fls. 1-9.

IX. Portanto, a teor das leis citadas, a incorporação dos bens dessas emprêsas foi feito em *caráter definitivo*. A Superintendência, sim, é que tem vida transitória, condicionada que está à realização da missão que lhe foi atribuída.

O fato de *posterior* alienação dos bens das emprêsas, que fogem aos quadros normais da administração pública, em nada altera a situação da incorporação, realizada *sem* ressalvas.

X. Até a ocasião da alienação dos bens das emprêsas incorporadas, ditos bens constituem *bens públicos*. As próprias administrações tiveram seus mandatos extintos e foram substituídas por delegados do Poder Público, nomeados pelo Superintendente, e aos quais cabe a representação ativa e passiva da entidade — decreto-lei n.º 2.436, art. 2.º, § 1.º.

XI. A *desincorporação* dos bens e a liquidação das importâncias "reconhecidas como legais e legìtimamente devidas" vem se fazendo a juízo da Administração.

A incorporação levada a efeito constitui uma desapropriação, sendo o pagamento posterior, após a apuração do crédito do Erário Público.

Assim, várias leis foram baixadas curando da espécie: *a*) decreto-lei n.º 8.313, de 7-12-45 — as emprêsas de publicidade e editoras de jornais, revistas ou livros de qualquer natureza pertencentes à União... serão postas à venda, mediante concorrência — art. 2.º, parágrafo único; *b*) decreto-lei n.º 9.549, de 6-8-46 — autoriza o Superintendente das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional alienar bens que menciona, mediante concorrência pública; *c*) decreto-lei n.º 9.610, de 19-8-46 — autoriza a locação de bens incorporados ao Patrimônio Nacional a sociedade anônima que fôr organizada por empregados da Emprêsa "A Noite"; *d*) lei n.º 253, de 18-2-48 — abre o crédito especial de Cr$ 151 milhões para indenização aos acionistas das Cias.... incorporadas ao Patrimônio Nacional por fôrça do decreto-lei n.º 2.436 cit.

Doutra parte, tendo em vista a natureza especial da alienação, que pelo vulto escapa à tramitação normal prevista na Contabilidade Pública, foi decretado através doutra lei, normas especiais. Assim, nas alienações, mediante concorrência pública, terá preferência o licitante que apresentar oferta de maior valor, que, seja o respectivo pagamento feito à vista quer a prazo. Quando a proposta fôr a prazo foram estabelecidas certas *condições*. Dêste modo os bens alienados, serão dados em garantia hipotecária dos *saldos devedores*, inclusive os juros contratuais — decreto-lei n.º 9.658, de 28-8-46.

XII. Êste Tribunal já examinou a questão da *incorporação definitiva* das emprêsas incorporadas pelos decretos-leis ns. 2.073 e 2.436. Com efeito, na Sessão de 7-6-40 houve por bem recusar registro a certa ordem de pagamento, atendendo a que nela figurava um funcionário público, e assim, sem direito às cotas de censuras cinematográfica e teatral, visto ser também empregado de emprêsa incorporada. E frizou assim decidir "a partir da data do decreto de incorporação da Emprêsa" — proc. n.º 2.508-40 — *Diário Oficial* de 17, p. 11.599.

É que a Constituição de 1937 vedou a acumulação de cargos públicos remunerados pela União — art. 159 — cfr. decreto-lei n.º 24, de 29-11-37, — e assim não acumuláveis o exercício de cargo público e emprêgo em emprêsa incorporada.

XIII. A incorporação das emprêsas constitui tema dos mais discutidos e, por isto mesmo, decididos de maneira vária tanto na esfera judiciária como na administrativa. A própria legislação baixada é a autora principal do dissídio: Cons. Leis Trab., art. 7.º, letra *e*, decretos-leis ns. 4.114, de 14-2-42; 4.373, de 11-6-42; 7.889, de 21-8-45; 8.079, de 11-10-45 e 8.249, de 29-11-45, decreto n.º 22.852, de 31-8-47 — ver M. Cavalcante de Carvalho, "Os dissídios trabalhistas das emprêsas incorporadas ao patrimônio nacional e o problema da jurisdição",

in "Revista Serv. Público", julho de 45, ps. 81 a 91, que longamente debate a matéria.

Assim sòmente sôbre os servidores dessa emprêsa é marcante a diversidade de opiniões. Sobressai a controvérsia perante o Conselho Pleno do antigo Conselho Nacional do Trabalho. Ver *Diário da Justiça* de 12-8-43, apenso, p. 3.273.

Se dum lado manda-se contar o tempo de serviço prestado às emprêsas incorporadas — *Diário Oficial* de 5-3-48, p. 8.371, — o Ministério da Fazenda sustenta que as dívidas dessas emprêsas só administrativamente podem ser reclamadas — *Diário Oficial* de 3-8-48, p. 11.199.

E o egrégio Supremo Tribunal Federal decide sôbre a não compensação ou a confusão de créditos de ditas emprêsas — *Diário da Justiça* de 8-1-44, p. 177.

O próprio Tribunal de Contas não escapou à contradição.

De feito, na sessão de 2-5-47 registrou o contrato celebrado entre o Ministério da Educação e as Emprêsas Incorporadas.

A teor do decreto n.º 21.182, de 27 de maio de 1946, foi autorizada a direção da Casa Rui Barbosa a controlar, dentro dos recursos orçamentários de cada ano, com as emprêsas incorporadas, a edição das obras completas de Rui Barbosa, a fim de acelerar os serviços executados pela Imprensa Nacional. Frise-se que o Ministério Público, se bem que opinando pelo registro, acentuou que "os contratos constituem patrimônio nacional, e, a rigor, nem necessário seria o contrato" — procs. 23.816-46, e 6.480-47. Foi voto vencido o Sr. Ministro Alvim Filho. O autor dêste voto estava licenciado.

XIV. Os próprios conselheiros do Executivo sempre afirmaram que as emprêsas incorporadas ao Patrimônio Nacional o foram em *caráter definitivo*. Hahnemann Guimarães, *Pareceres*, 1943, p. 164, Temístocles, *Pareceres*, 1945-1946, p. 519; Odilon Costa Manso, *Pareceres*, 1947, parte I, p. 5.

XV. A incorporação foi definitiva, pois incorparar, dizem os léxicos, é juntar num só corpo. A solução futura — desincorporação total ou parcial — não tira, até êsses eventos as características próprias aos bens do Estado.

Êste ano, ao relatar as contas da gestão financeira de 1947, tive a oportunidade de ressaltar na sessão de 3-5-38: Está a merecer a alta atenção do Poder Legislativo a situação das emprêsas incorporadas ao Patrimônio Nacional, no que diz pertinência aos orçamentos e contas da gestão — *Diário Oficial* de 5 de junho de 1948, p. 8.405; *Diário do Congresso Nacional* de 28-8-48, suplemento, p. 44.

XVI. No ofício de 12 de julho p. findo, o Sr. Superintendente, declarando-se gestor de dinheiros públicos, oferece à apreciação dêste Tribunal os balanços das atividades executadas nos anos de 46 e 47 pelas emprêsas subordinadas e incorporadas ao Patrimônio Nacional.

Dá a entender que a Superintendência é uma *autarquia:* "Certo é que o contrôle do Tribunal de Contas, extensivo a tôdas as operações de receita e despesa abrange o lapso de tempo decorrido de 18 de setembro de 1946... Dever-lhe-iam, pois, ser presentes, para cabal desempenho de sua missão fiscalizadora, 2 processos distintos de tomada de contas: o 1.º concernente às operações daquela data a 31-12-46, e o 2.º relativo ao ano de 1947."

Formula, a seguir, ponderações em tôrno da impossibilidade encontrada na apresentação de contas em forma de processo que lhe obedecesse as normas prèviamente estabelecidas.

É que as Instruções contidas no Ato n.º I, para na apuração das contas de responsáveis por valores públicos, pouco se ajustam às atividades exercidas pela Superintendência, *dado o cunho marcantemente comercial* das emprêsas que lhe estão subordinadas.

Prontifica-se a cumprir quaisquer outras normas que forem baixadas para organização de *tomadas de contas especiais*. É que elas darão início ao regime de prestação de *contas regulares*, levantadas à vista dos documentos originários de receita e despesas. — Ver of. cit.

XVII. A Superintendência das Emprêsas Incorporadas em definitivo ao Patrimônio Nacional pelos decretos-leis ns. 2.073 e 2.436 *não* é uma autarquia. Constitui, sim, um órgão com autonomia administrativa, subordinado

ao M. da Fazenda, para controlar a administração das emprêsas incorporadas. Os seus instrumentos de ação são os diretores, gerentes e empregados de cada uma delas; alimenta-se com as disponibilidades financeiras delas.

Ora, êstes "recursos" são bens públicos, pois advêm de emprêsas incorporadas ao Patrimônio.

O Administrador de tais bens públicos está sujeito a tomada de contas — Const. de 46, art. 77, n.º II; Cód. Cont., art. 87; Reg. Cont. Pca., arts. 876 e 881; decreto-lei n.º 426, de 12-5-38, arts. 18, 19, 20, § 3.º, n.º I; 46 ato n.º 1, art. 1, *et alios*.

XVIII. Em *conclusão:* os balanços e relatórios oferecidos devem ser examinados como tomada de contas.

Na sua instrução será tida em linha de conta a situação especial da Superintendência, cujo gestor administra, através de delegados seus, *emprêsas comerciais*.

Sala das sessões, 20 de outubro de 1948. — *Ruben Rosa*, Relator.

Decisão — O Tribunal mandou que o processo seja instruído como tomada de contas: prosseguindo-se nos têrmos de suas decisões anteriores, nos processos referentes às autarquias.

No processo acima foi dado, pelo Sr. Dr. Procurador, o seguinte parecer:

A espécie: Prestação de contas das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional. Natureza jurídica dessas entidades. Leis que lhes são aplicáveis.

Qualquer indagação sôbre a aplicabilidade do art. 77, n.º II, da Constituição de 18 de setembro de 1946, às Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional deve ser precedida dum estudo, sob vários aspectos, da estrutura jurídica dessas novas entidades de nossa organização administrativa.

Novas e estranhas, verdadeiros camaleões ao sol, tomando as côres mais variadas aos reflexos dos interêsses que as oportunidades aconselham a defender.

Há a respeito da feição jurídica dessas entidades uma desarmonia geral, não só nos setores da administração pública, e, o que é mais singular, no próprio conceito dos que as têm superintendido, *como delegados do Govêrno federal*.

Eis que, quando se tratou de aplicar-lhes as chamadas leis trabalhistas, o seu ex-superintendente Coronel Costa Neto, dirigiu uma reclamação ao Presidente do Conselho Nacional do Trabalho sustentando, em síntese: "Os bens e direitos das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional juntamente com os bens e direitos da Fazenda Nacional constituem um todo único.

.....

Algumas dessas emprêsas continuaram a produzir, sob a direção do seu superintendente, delegado do Govêrno, serviços que são, indubitàvelmente, da União Federal, "uma vez que os bens e serviços lhe pertencem".

São bens públicos, de uso especial da União (art. 66, n.º II, do Código Civil), os quais, por isso mesmo, não perdem a sua categoria, uma vez que o Estado, sem embargo de entrar em relação contratual com a pessoa privada, não se despe, por isso, jamais, dos direitos e faculdades que constituem a sua própria qualidade de poder".

"Acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 26 de agôsto de 1908, *apud* T. Cavalcanti — *Tratado de Direito Administrativo*, vol. II, pág. 310. (A tese dêsse acórdão, entre nós, foi sustentada vitoriosamente por Amaro Cavalcanti — *Responsabilidade Civil do Estado*, p. 582).

Todo o acêrvo de tais Emprêsas foi, sem reserva nem condições, sem qualquer ressalva feita nos atos legais, incorporado ao Patrimônio Nacional. Daí decorre que os ativos e passivos dessas emprêsas são da própria Fazenda Nacional.

Não podem mais subsistir as mesmas emprêsas *como sociedades anônimas*, pois, os mandatos dos seus administradores, eleitos pelos acionistas, terminaram, desde que, passaram elas a ser dirigidas e administradas por um delegado do Govêrno. (art. 2.º do decreto-lei n.º 2.073, de 8 de março de 1940. (Vide *Diário Oficial* de 12 de agôsto de 1943, fls. 3.273 a 3.279).

Já o atual superintendente das mesmas entidades, o digníssimo Coronel Leoni Machado, deparando-se-lhe o ensejo de aplicar o art. 185 da Constituição de 18 de setembro de 1946, por abundância, objeto de rigorosa circular do Sr. Presidente da República, entende que, sendo a incorporação das mesmas

emprêsas em manifesto caráter de transitoriedade, o preceito constitucional não se lhes aplica.

Eis que, no conceito do atual superintendente das ditas emprêsas, não sendo a incorporação definitiva, os seus funcionários, *não exercem cargos públicos*, são funcionários de sociedades anônimas, podem, portanto, acumular.

Do *Diário Oficial* de 10 de setembro do ano fluente, consta que: "O Sr. Superintendente das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional dirigiu-se ao Excelentíssimo Sr. Ministro da Guerra pedindo não sejam suspensos os pagamentos dos proventos da inatividade, *aos militares da reserva* que exercem funções naquelas emprêsas, sustentando não se aplicar aos mesmos a circular 4-48, de 17 de março de 1948, da Secretaria da Presidência da República".

Ouvido o Sr. Consultor Jurídico do Ministério da Guerra, emitiu êste longo parecer concluindo favorável ao pedido.

Para o Superintendente atual das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional e o Consultor Jurídico do Ministério da Guerra, as referidas entidades não desapareceram definitivamente, apenas em caráter de manifesta transitoriedade, estão sob a direção do Govêrno Federal. Isto importa em considerá-las, para uns efeitos — não submissão às leis trabalhistas, impenhorabilidade dos seus bens isenções fiscais, e outros muitos —, como pertencentes ao Patrimônio da Fazenda Nacional, neste integrado e confundido; para outros — não acumulação de funções, vedada por preceito constitucional e alguns outros que têm aparecido e possam aparecer —, *sociedades comerciais*, em geral, sob a forma anônima.

A controvérsia sôbre a verdadeira situação jurídica das emprêsas que, pelo imperativo de altas razões de Estado, foram incorporadas ao Patrimônio Nacional, começa, pois, entre os seus próprios Superintendentes e consultores jurídicos. Várias vêzes tem sido levada aos Juízes e Tribunais da Justiça comum, às Juntas de Conciliação e Julgamento e ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho. E, apesar dos vários diplomas que têm procurado solucioná-la, sob certos aspectos, de preferência quanto às relações entre os seus servidores e o Estado, a controvérsia continua animada.

A seguir, examinando a legislação aplicável às referidas entidades, a opinião de diversos juristas que, em pareceres ou trabalhos de doutrina têm versado a matéria, e a jurisprudência dos nossos tribunais, emitiremos o nosso parecer.

A Legislação: A incorporação de bens e direitos de particulares, pessoas físicas ou jurídicas, ao Patrimônio Nacional, na forma determinada pelos decretos-leis ns. 2.073, de 8 de março e 2.436, de 22 de julho de 1940, constitui uma modalidade especial de desapropriação.

Em evidência que chega à própria palpabilidade, essa incorporação foi *em caráter definitivo*. Não se pode, a qualquer pretêxto, tê-lo como transitória. Altas razões de Estado, como sejam: a defesa da economia e do crédito do país e a garantia da execução, melhor e mais honesta de serviços do mais relevante interêsse nacional, inspiraram os diplomas legais do Estado Novo, os citados decretos-leis ns. 2.073 e 2.436, de 8 de março e 22 de julho de 1940. Houve, ainda, a respeito de certas emprêsas, a contingência de evitar vultosos prejuízos ao Banco do Brasil e ao próprio Tesouro Nacional.

Atenda-se mais a que a incorporação foi de emprêsas de diversas atividades e se deu em 1940, durante a fase mais séria da guerra contra o Eixo.

São incisivos e candentes os têrmos justificativos do decreto-lei n.º 2.436, de 22 de julho de 1940, onde se lê: "Considerando que êsses administradores (os da Brasil Railway Company) têm tratado ao arbítrio, não só os interêsses do crédito e da economia do Brasil, como também os cabedais dos debenturistas e credores da emprêsa; Considerando que dos mais recentes balanços da Brasil Railway Company se verifica que os seus administradores, embora tenham embolsado, há mais de vinte anos, os valores representativos do resgate total das obrigações da Sorocabana Railway Co., da Compagnie Française du Port de Rio Grande do Sul e Compagnie Auxiliaire de Chemins de Fer du Brésil, *sob os mais especiosos pretextos* dei-

xaram até agora de atender aos compromissos assumidos entrando em conflito público com seus debenturistas e permitindo que continuem a circular, *em condições desmoralizadoras para o crédito do País, os títulos de dívidas das mencionadas emprêsas.*" (Vide *considerandа* do decreto-lei n.º 2.073, de 8 de março de 1940).

O Sr. Temístocles Cavalcanti, que sôbre a situação jurídica das emprêsas incorporadas várias vêzes se tem manifestado, ora como Consultor Geral da República, ora como Procurador Geral da República, e como autor de diversos trabalhos jurídicos, num dos seus pareceres declara:

"Em resumo, parece-me pelo estudo feito: 1.º — que as emprêsas incorporadas ao Patrimônio Nacional o foram em caráter definitivo, sendo apenas de se presumir que o Estado venha a adotar futuramente uma solução mais adequada à sua administração podendo desincorporá-las total ou parcialmente, para organizar emprêsas particulares". (Parecer como Consultor Geral da República — 1945-1946 — n.º 105, vol. único, fls. 513).

Não há nos têrmos peremptórios dos citados decretos-leis, do art. 1.º a todos os demais, como e onde se possa descobrir que a situação por êles criada foi transitória, por tempo certo, condicionada a qualquer evento. A incorporação, ou seja, a fusão do patrimônio das ditas emprêsas com o Patrimônio Nacional foi feita, sem condições e sem ressalvas de qualquer espécie. Foi feita de todos os bens e direitos. Foi determinada definitivamente. A possibilidade de mudar-se, oportunamente, de orientação, porque não convenha ao Estado continuar a exploração de tais emprêsas é um fraco argumento dos que sustentam a *transitoriedade da situação atual.*

A feição definitiva ou transitória da situação atual só pode resultar dos diplomas legais que regulam essa mesma situação, jamais de conjeturas, por mais verossímeis que sejam, da restituição dos bens e direitos incorporados da transformação das emprêsas incorporadas em novas emprêsas mistas ou privadas, de venda dos seus ativos, enfim, de qualquer transformação ou mudança do regime que se adotou. Tôda a presunção, por mais forte que seja, de que o Govêrno federal, oportunamente, adotará a respeito das emprêsas incorporadas ao Patrimônio Nacional uma outra orientação, é de *jure constituendo*, e não de *jure constituto*. Aliás, a respeito duma de tais emprêsas — "A Noite" — já o Govêrno adotou uma outra orientação, ainda não executada; a respeito de outras — "Companhia Indústrias Brasileiras de Papel", "Emprêsas de Armazéns Frigoríficos" e "Southern Brazil Lumber and Colonization Company", resolveu pagar aos seus acionistas e autorizar a vender o seu ativo, mediante concorrência pública. (Vide decreto-lei n.º 8.313, de 7 de dezembro de 1945, dispondo sôbre os órgãos de publicidade das emprêsas incorporadas ao Patrimônio Nacional, decreto-lei n.º 9.610, de 19 de agôsto de 1946, sôbre "A Noite", ainda não executado, e lei n.º 253, de 18 de fevereiro de 1948). Êsses atos, embora com uma nova orientação, a nosso ver, ainda reforçam o ponto de vista que sustentamos, isto é, as emprêsas que constituem objeto dos decretos-leis ns. 2.073 e 2.436, de março e julho de 1940, estão em situação definitiva "com todos os seus bens e direitos fundidos no Patrimônio Nacional". E, é tão definitiva essa situação que, o Govêrno, há muito, a princípio, por decretos-leis, e, já agora, no regime constitucional, pela lei n.º 253, de 18 de fevereiro de 1948, está a tomar, a respeito dos seus bens, direitos e acionistas, deliberações que não poderia tomar se já não as considerasse como integradas, fundidas no próprio Patrimônio da União.

À vista, pois, dos autos iniciais da incorporação, também dos últimos atos a que nos referimos, temos a situação de tais emprêsas como definitiva e não transitória. Todos os seus bens e direitos são, hoje, bens públicos, nos têrmos do art. 66, n.º II, do Código Civil. São bens da União, *ex-vi* dos decretos-leis que os incorporaram ao seu patrimônio. (Vide art. 20, n.º I, da Constituição federal).

Quando Procurador Geral da República, o cultíssimo Sr. Hahnemann Guimarães, hoje Ministro da nossa mais alta Côrte Judiciária, do Supremo Tribunal Federal, num dos seus pareceres eruditos, escreveu: "I — Os decretos-

leis ns. 2.073, de 8 de março; 2.436, de 22 de julho de 1940, e 2.966, de 21 de janeiro de 1941, incorporaram, com efeito, ao patrimônio da União os bens das diversas emprêsas a que se referem. II — *Adquiriram, assim, os referidos bens a inalienabilidade característica do patrimônio público*".

O ilustre professor de direito penal, Dr. Madureira de Pinho, ora honrando as funções de Consultor Jurídico do Ministério da Guerra, no parecer que emitiu sôbre o pedido do atual Superintendente das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, para justificar a conclusão a que chegou, teve como premissa *a transitoriedade da situação dessas emprêsas, "ex-vi" dos próprios diplomas legais da respectiva desincorporação*. Essa premissa, porém, *data venia*, não se ajusta, não está em harmonia com qualquer dos diplomas legais atinentes às referidas emprêsas, de 1940 a 1948. Apesar de tôda a admiração que temos pelo talento e cultura do ilustre criminalista, desta feita não nos alinhamos na fila dos aplaudentes do seu parecer. É verdade que êsse parecer, além do prestígio incontestável do seu autor se ampara também em votos dos Srs. Ministros Filadelfo Azevedo e Orosimbo Nonato, figuras exponenciais da nossa cultura jurídica.

O Ministro Filadelfo Azevedo, votando no Supremo Tribunal Federal no conflito de jurisdição n.º 1.519, foi buscar no art. 7.º da Consolidação das Leis do Trabalho o melhor dos seus argumentos para sustentar *a transitoriedade da incorporação das emprêsas* a que se referem os decretos-leis 2.073 e 2.436, ao Patrimônio Nacional. Realmente, no citado dispositivo se diz: "Os preceitos constantes da presente Consolidação, salvo quando fôr, em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam... *e*) aos empregados das emprêsas de propriedade da União Federal, quando por esta ou pelos Estados administradas, salvo em se tratando daquelas cuja propriedade ou administração resultem de circunstâncias transitórias".

Êsse dispositivo da Consolidação das leis trabalhistas também foi invocado pelo Sr. Ministro Orosimbo Nonato. Mas os eminentes Ministros que nele fundaram os seus votos, *data venia*, esqueceram que, à vista dos decretos-leis ns. 2.073 e 2.436, de 8 de março e 22 de julho de 1940, não lhes era possível afirmar que, no caso concreto das emprêsas a que tais diplomas legais se referem, houve incorporação *a título transitório e não definitivo*. Na expressão legal "ficam incorporados ao Patrimônio Nacional os bens de tais emprêsas", desde logo só se pode ver *uma definição e não uma transitoriedade*.

O Govêrno não ocupou tais *bens e direitos*, o que poderia ser feito transitòriamente; mas incorporou-os ao Patrimônio Nacional, fundiu-os no patrimônio da União, isto é, praticou ato definitivo. A nosso ver, *ocupação e incorporação* são atos distintos, diferentes, que não se confundem. Se, naquela, quase sempre, há uma feição de transitoriedade, de medida de emergência; nessa, salvo restrição expressa, que, no caso não houve, há sempre situação definida.

Na deliberação legal, repetimos: "*ficam incorporados ao Patrimônio Nacional os bens e direitos das emprêsas indicadas*", à sociedade, houve uma fusão definitiva de dois patrimônios — os das emprêsas e os da União —, sem ressalvas de qualquer espécie quanto ao bem e quanto ao tempo da incorporação. A circunstância de, oportunamente, não convir ao Govêrno encarregar-se das diferentes e numerosas atividades de tais emprêsas, muitas delas estranhas às finalidades estatais, também não justifica concluir-se que a incorporação se tenha feito em caráter transitório.

A "intervenção do Estado Moderno na vida social" (usamos as expressões do voto do Ministro Filadelfo Azevedo), atualmente, não tem limites. É universal. Dá-se sob os mais variados propósitos, ao influxo de tôdas as conveniências, no espaço e no tempo, conforme as necessidades de cada regime, de cada Estado. Assim como oportunamente, poderia não convir continuar o Estado no exercício das atividades de tôdas as emprêsas incorporadas ao seu patrimônio, em 1940, poderia também não convir até continuar a exercer quaisquer outras atividades que, há muito, vem exercendo. Dessa conveniência se indagará pelos meios hábeis, nos ensejos próprios.

Entre James no seu livro *Les Formes d'Entreprises*, ocupando-se dos motivos determinantes da criação de emprêsas do Estado, declara que essa criação pode ter em vista: "tanto para tirar proveitos em benefício próprio; tanto para assistir à economia nacional, como para melhorar a sorte de certos grupos que lhe parecem dignos de interêsse, operários e consumidores, por exemplo; muitas vêzes, é por diferentes razões ao mesmo tempo umas claramente reveladas, outras cuidadosamente dissimuladas. Observe-se que, no curso dos séculos, os motivos determinantes da instituição das emprêsas públicas têm sido modificados; enquanto ontem elas deviam sua formação a cuidados de ordem fiscal (sua missão era enriquecer o Tesouro Público), hoje elas se prendem mais *a preocupação de ordem social ou nacional.*"

Hoje, o Estado não tem só problemas políticos, tem, de preferência problemas sociais e econômicos, cuja solução reclama a sua maior irradiação em proveito do interêsse coletivo. "En los últimos años ha avanzado la legislación del Estado en la economia general, y ello ha determinado la creación de diversas entidades administrativas *llamadas direciones, juntas reguladoras*, etc." (R. Bielsa, *Derecho Administrativo — Legislacion Administrativa Argentina*, vol. II, fls. 365).

No caso brasileiro, como já frisamos, incorporando-se ao Patrimônio Nacional diversas emprêsas, defendeu-se o crédito público — ("Brasil Railway Company" e suas filiadas), — atuou-se também no interêsse da própria defesa nacional — ("Organização Lage").

O Sr. M. Cavalcanti de Carvalho, escrevendo sôbre "os dissídios trabalhistas das emprêsas incorporadas ao Patrimônio Nacional e o problema da jurisdição" diz com acêrto: "Acrescidos os bens e valores constitutivos dessas emprêsas ao patrimônio da nação, embora conservando sua primitiva autonomia econômico-financeira e subordinados a uma forma especial de administração, indubitável é que ditas emprêsas perderam o seu caráter privado, meramente comercial, deixaram de ser emprêsas de particulares e se tornaram emprêsas do govêrno ou públicas. Hoje elas pertencem ao Estado, são administradas por um agente do poder público e não visam apenas fins lucrativos. Ou melhor: têm uma destinação político-social ou econômico-social e devem servir acima de tudo aos interêsses da comunidade. A serviço dos altos interêsses do país (educação do povo e orientação das elites: emprêsas jornalísticas, editoras e de radiodifusão; construções civis e hidráulicas, transportes marítimos: estaleiros e emprêsas de navegação da "Organização Lage", essas emprêsas podem acusar prejuízos nos seus balanços e, em compensação, oferecer outra espécie de lucros." (*Rev. do Serviço Público*, vol. III, n.º I, de julho de 1945, fls. 89).

Realmente entre nós, sôbre a estrutura jurídica das entidades conhecidas por "Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional", na doutrina, na jurisprudência dos tribunais judiciários e administrativos e, o que é pior, nas próprias leis sôbre a matéria, a confusão é geral.

Os argumentos expendidos pelos Srs. Ministros Orosimbo Nonato e Filadelfo Azevedo, nos seus votos vencedores no conflito de jurisdição n.º 1.519, recordados pelo ilustre Consultor Jurídico do Ministério da Guerra sôbre a consulta do Coronel Leoni Machado, apesar de valiosos, não encontram amparo na legislação a respeito das "Emprêsas Incorporadas", constante dos decretos-leis de 1940, e, especialmente, dos decretos-leis ns. 4.373 de 11 de junho de 1942, 8.249, de 29 de novembro e 8.512, de 31 de dezembro de 1945.

Aliás, o próprio Supremo Tribunal Federal, ora decidindo sôbre a competência da Justiça do Trabalho para julgar dos dissídios trabalhistas das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, ora sôbre a penhorabilidade dos bens das mesmas entidades, também se enfileirou na confusão. O voto vencedor no conflito de jurisdição n.º 1.519 não constitui, porém jurisprudência do Supremo Tribunal sôbre a estrutura jurídica das "Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional". Decidindo conflitos de jurisdição, agravos, apelações e recursos extraordinários, êstes de decisões da Justiça do Trabalho a nossa mais alta Côrte Judiciária várias vêzes, firmando ju-

risprudência, considerou: "Desde que a União Federal, como é de notoriedade pública, encampou determinadas emprêsas, êsse ato envolveu uma fusão de patrimônio." Nesse sentido, dando-se o ato da incorporação determinado pelos decretos-leis ns. 2.073 e 2.436, de 1940, como tendo, definitivamente, envolvido num só patrimônio — o da União — todos os bens e direitos das emprêsas a que êles se referem, entre outros acórdãos podem ser consultados: "apelações cíveis — n.º 4.877, relator Bento de Faria; 4.891, relator Otávio Kelly; 4.671, relator Bento de Faria; 4.772 relator Barros Barreto; 4.774, relator Aníbal Freire; 4.876, relator Cunha Melo; 4.878, relator Aníbal Freire; 4.883, relator José Linhares; 4.773, relator Laudo de Camargo.

Duma feita julgando duas apelações em que era apelada a Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande, pelo fato da "incorporação da Companhia apelada pela União Federal", e num terceiro caso, taxou de *inoperante* uma decisão do Conselho Nacional do Trabalho, mandando reintegrar um engenheiro da Rêde de Viação Paraná-Santa Catarina por isso que "o ato do l cenciamento do embargado não foi da emprêsa particular — Rêde de Viação Paraná-Santa Catarina — mas de agente do Govêrno — e tal órgão — o C.N.T. — *não julga questões em que a União seja parte, pois só a Justiça regular, e na forma* da Constituição, pode fazê-lo". (Vide *Diário Oficial* de 12-8-943, p. 3.278).

No acórdão sôbre a apelação cível n.º 4.773, o Ministro Laudo de Camargo, padrão de d gnidade dos juízes brasileiros com muita honra para nós, transcreveu em seu voto parte dum parecer nosso sôbre a situação jurídica das "Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional", aprovado unânimemente pelo Tribunal de Contas. Nêsse parecer, já em 5 de junho de 1940, assim nos manifestamos: "O Sr. André Carrazoni, beneficiário da fôlha de pagamento objeto do processo, é um dos d retores do jornal "A Noite", por nomeação do Sr. Presidente da República. O referido jornal está incorporado ao patrimônio nacional pelo decreto-lei n.º 2.073, de 8 de março de 1940. São claríssimos os têrmos usados no art. 1.º dêste decreto-lei: "Ficam incorporados ao Patrimônio da União:... *b*) todo o acêrvo das Sociedades "A Noite", "Rio Editora" e "Rádio Nacional". E no art. 5.º ainda se declara: "*Para tomar posse dos bens incorporados ao Patrimônio da União*, como estabelece o art. 1.º e seu parágrafo único, nomeará o Govêrno um superintendente, cuja ação se regerá pelas instruções que lhe são dadas pelos Ministros da Fazenda e da Viação".

O ato da incorporação ao patrimônio nacional dos bens da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande e das emprêsas a ela filiadas fêz-se, desde logo, *em caráter definitivo*.

Começou a produzir os seus efeitos, sob qualquer aspecto *três dias depois da publicação* do citado decreto-lei n.º 2.073, que não tornou a incorporação dependente do arrolamento prévio dos bens incorporados.

A receita e a despesa das emprêsas incorporadas, desde aquela data, passaram à conta da Fazenda Nacional.

Em tais condições o beneficiário da referida fôlha de pagamento, exercendo as funções de diretor d'"A Noite", de propriedade da União. em virtude de nomeação do Pres dente da República. não pode ter qualquer outra função públ ca sem incidir no art. 1.º do decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro de 1937.

"A Noite", atualmente, é um jornal de propriedade do Govêrno e por êle explorado.

Seus diretores são nomeados pelo Presidente da República.

Recebem pelos cofres públicos federais, pois à conta dêstes ficaram a receita e a despesa do d to jornal.

Se aquela não der para a respectiva manutenção, nem por isto os seus diretores e demais empregados deixarão de receber.

Se, ao contrário, houver *superavit*, êste será recolhido aos cofres públicos federais como renda dum bem de propriedade da União.

Nem ao menos. à vista dos têrmos do decreto-lei n.º 2.073, de 8 de março dêste ano, se poderá afirmar que, encampando a Estrada de Ferro São Paulo-R o Grande e suas filiadas, deulhes o Govêrno uma nova organização, constituiu-as *uma autarquia*.

Se assim tivesse procedido, nem por isto os seus diretores e demais funcionários escapariam às vedações do decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro de 1937, consoante se vê da segunda parte do seu citado art. 1.º.

Em tais condições, opino que se recuse registro à despesa."

Como se vê, desde 1940 que, tendo ensejo de nos manifestarmos sôbre o ato da incorporação ao Patrimônio Nacional dos bens da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande e das emprêsas a ela filiadas, declaramos *"a incorporação, desde logo, fêz-se em caráter definitivo"*.

Não se tornou dependente de qualquer evento, nem mesmo ficou condicionada a um prévio arrolamento dos bens incorporados, nem de qualquer balanço das referidas emprêsas.

Na aplicação das leis trabalhistas aos funcionários das emprêsas incorporadas, a Justiça do Trabalho, de início, não adotou qualquer jurisprudência.

Divergem as decisões de Juntas de Conciliação e Julgamento e dos Conselhos Regionais do Trabalho. (Vide a revista *Trabalho e Seguro Social*, maio de 1944, fls. 89 e 93, março de 1943, fls. 386, novembro de 1944, fls. 327, junho de 1943, pág. 337 e outras).

Em interessante voto, o Dr. Tostes Malta, Presidente da 1.ª Junta de Conciliação e Julgamento, escreveu: "Nos têrmos do art. 7.º, alínea *c*, da Consolidação das Leis do Trabalho, os preceitos desta não se aplicam "aos empregados das emprêsas de propriedade da União Federal, quando por estas ou pelos Estados administradas, salvo em se tratando daquelas cuja propriedade ou administração resultem de circunstâncias transitórias". A restrição contida na parte final do artigo e que veio modificar o disposto no decreto-lei n.º 4.373, de 11 de junho de 1943, não é de molde a influir no caso *sub-judice*, pois, tal como acentuou a decisão anterior, nenhum elemento autoriza o tribunal a concluir pela transitoriedade a que se refere a lei. Ao contrário, do emprêgo da verba no presente, no art. 1.º do decreto-lei n.º 2.073, de 8 de março de 1940, se infere o caráter definitivo do ato governamental que determinou a incorporação dos bens da reclamada, em defesa dos interêsses da Nação. E essa não é uma interpretação literal contra o pensamento do legislador, pois o mesmo decreto-lei estabeleceu a indenização a ser paga. Não cabe a êste Tribunal dizer se houve ou não confusão de patrimônio, nem é isso o que se discute. Aliás, como já se disse, é vacilante a jurisprudência do mais alto tribunal do país. Como quer que seja, estando a reclamada sob a administração da União, em caráter definitivo, como o atesta a assistência que lhe é prestada neste juízo pelo ilustrado Procurador da República, não pode o reclamante invocar a proteção da legislação trabalhista". (Vide *Rev. do Serviço Público*, fls. 86, volume III, n.º I, julho de 1945).

Ao decidir a reclamação que lhe fêz o Coronel Costa Neto, no sentido de sustar os processos movidos perante as Juntas de Conciliação e Julgamento contra as "Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional", o Conselho Nacional do Trabalho não feriu a questão nos seus justos têrmos, bem equacionados no pedido.

Saiu-se por uma tangente. Considerou que a reclamação não era recurso hábil e próprio. Não estava clara e expressamente prevista no art. 20 do decreto n.º 6.596, de 12 de dezembro de 1940.

Votou vencido o Conselheiro Oséias Mota, fundamentando o seu voto com argumentos irrespondíveis, mas argumentos que não destroem acêrto da preliminar levantada sôbre a impropriedade do recurso.

Continuaram a tomar vulto os dissídios entre os servidores das entidades incorporadas ao Patrimônio Nacional e os seus órgãos diretores, delegados do Govêrno Federal.

Com o propósito de resolvê-los, surgiram então os decretos-leis ns. 4.114 e 4.373, respectivamente de 14 de fevereiro e 11 de junho de 1942.

Em ambos se declarou expressamente: "Ao pessoal extranumerário das emprêsas de propriedade da União Federal ou por esta administradas, *não se aplica a legislação de proteção ao trabalho*". Como se vê, o critério adotado pelos Srs. Ministros Orosimbo Nonato e Filadelfo de Azevedo, Valdemar Falcão e Goulart de Oliveira (decisão duma turma do Supremo Tri-

bunal Federal), não foi acolhido nesses dois decretos-leis.

Mas, ainda assim, a controvérsia prossegiu acelerada.

Mais uma solução, das mais desamanhadas foi dada com o decreto-lei n.º 8.249, de 29 de novembro de 1945.

Depois das seguintes consideranda: que deve ser respeitado o regime jurídico a que obedeciam os antigos empregados admitidos antes daquela incorporação ou administração; que os empregados admitidos depois da incorporação ou administração dos prepostos da União devem ser regulados *por um regime peculiar ao direito público* e, dada a maneira por que foram providos, equiparados aos extranumerários da União, no art. 1.º do citado decreto-lei, declara-se: *Aos empregados das emprêsas 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 sôbre extranumerários da União se nomeados posteriormente,* com os mesmos direito e vantagens, inclusive aqueles já consagrados sôbre Previdência Social.

E ainda no art. 2.º, se diz: "os dissídios oriundos das relações de trabalho serão resolvidos, quanto aos referidos empregados, para os primeiros, pela Justiça do Trabalho, e, para os segundos, *por via administrativa, com recurso para a Justiça comum*".

Pelo decreto n.º 22.852, de 31 de março de 1947, de acôrdo com a orientação adotada no Decreto-lei n.º 8.249, de 20 de novembro de 1945 foram aprovadas as Tabelas Numéricas do Pessoal Mensalista da Superintendência das "Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional". São pois, na sistemática da legislação em vigor, os servidores das referidas entidades, ora auxiliares do comércio, — *comerciários, industriários, ferroviários,* etc. — ora extranumerários da União conforme da sua investidura nas funções que exercem.

A solução, convenhamos, não foi feliz. Mas é solução legal. Deve ser respeitada. *Legem habemus.*

Não nos é lícito, à primeira vista, considerar o alcance de tal solução, de preferência, indagar a quem ela mais beneficiou, se aos servidores antigos, que já estavam nas emprêsas à data da incorporação, se aos que surgiram depois, admitidos pelos Delegados do Govêrno federal.

Êstes, desde que contêm mais de 5 anos de serviço em 18 de setembro de 1946, estão equiparados aos funcionários públicos da União, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias.

A êles se aplicam tôdas as leis sôbre os extranumerários da União, aos quais procurou, justamente, proteger e amparar o art. 23 das Disposições Transitórias da Constituição de 18 de setembro de 1946.

Não há por onde, sequer, cogitar-se de distinguí-los dos demais extranumerários para negar-lhes os benefícios no preceito constitucional concedidos a todos os extranumerários da União — *com mais de cinco anos de serviço.*

E não se lhes mandou aplicar simplesmente *a legislação sôbre extranumerários da União, por abundância,* foi-se além, acrescentou-se: com os mesmos direitos e vantagens, inclusive os referidos à previdência social.

Sôb o título *O art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os empregados das Emprêsas incorporadas ao Patrimônio Nacional,* publicou o Dr. Cesar Carneiro Leão de Vasconcelos uma interessante monografia, em que debateu o assunto com alto senso jurídico e grande erudição.

Entre outras considerações, sustentando a aplicação do citado artigo aos extranumerários de tais entidades, aduz o ilustre colega :

"No caso das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional não se pode, à puridade, fazer mesmo qualquer distinção entre extranumerários e os que lhes são equiparados, porque o intuito do legislador ficou claramente demonstrado ao classificar os funcionários da Superintendência como extranumerários da União... Não há como deferençar uma classe da outra e mais uma vez tem aplicação aqui o brocardo latino *ubi lex non distinguit nec nos distinguero debemus.* Em conclusão: os empregados das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, qualquer que tenha sido a forma de admissão, em comissão, a título provisório ou precário, são servidores da União nomeados

para cargos iniciais, que vieram a formar o quadro do seu funcionalismo... "Ficou imune de dúvida a sua qualidade de extranumerário *expressa e categòricamente reconhecida por lei.*'. (Monografia citada, fls. 23, 25 e 27).

Também o Dr. Temístocles Cavalcanti, pioneiro do decreto-lei n.º 8.249, de 29 de novembro de 1945, assim se manifesta: "Os funcionários admitidos posteriormente à incorporação o foram pelos delegados do Govêrno e devem ficar subordinados ao regime dos extranumerários da União, porque devem ser considerados auxiliares da administração atual devendo as controvérsias de emprêgo ser resolvidas administrativamente". (*Jornal do Comércio* de 8 de dezembro de 1945).

Ora, se os servidores das entidades incorporadas ao Patrimônio Nacional são — extranumerários da União, como concluir-se que êsses extranumerários não estão em cargos públicos e, assim, não incidam nas proibições referentes à acumulação, contidas na Constituição e porque faz alusão a circular n.º 4, de 1948, da Secretaria da Presidência da República ?

Por ventura, funcionários da União, podem ser nomeados seus extranumerários e receber *como efetivos e como extranumerários ?*

Pode disfarçar-se tão gritante acumulação ?

Como ser um funcionário, ao mesmo tempo efetivo extranumerário ?

A finalidade manifesta do decreto-lei n.º 8.240, de 29 de novembro de 1945, manifesta e consignada em um dos seus consideranda, *"foi submeter os empregados admitidos depois da incorporação ou administração dos prepostos da União a um regime peculiar ao direito público* e, dada a maneira porque foram providos, equiparados aos extranumerários da União".

Em bem lançada sentença da ação declaratório entre partes — Alberto Marques Vasques *versus* Comp. Nacional de Navegação Costeira e Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, o Dr. João José de Queirós assim se manifestou: "A proibição do artigo cento e oitenta e cinco da Constituição de mil novecentos e quarenta e seis, já vigente na Carta de trinta e sete (artigo cento e cinqüenta e nove), se estende aos empregados das autarquias e emprêsas incorporadas, como o Loide Brasileiro, ao qual, hoje, se assemelha a Costeira, como expressamente o determina o artigo primeiro do decreto-lei número vinte e quatro, de vinte e nove do onze de mil novecentos e trinta e sete. Em face do direito positivo aplicável à espécie, isto é, do reconhecimento legal, para os efeitos da proibição constitucional, da equivalência entre funcionários públicos e empregados de autarquias e emprêsas incorporadas, será desnecessário trazer para os autos a empolgante questão do que sejam, digo do que seja "funcionário público". Incluam-se ou não nêsse conceito os empregados das emprêsas incorporadas e autarquias, o fato é que a uns e outros é igualmente vedada a acumulação de "quaisquer cargos", consoante a ampla expressão usada no dispositivo constitucional em exame. Assim, pelos motivos expostos e decidindo a controvérsia, bem como considerando o disposto no artigo cento e oitenta e cinco da Constituição, artigo primeiro do Decreto-lei número vinte e quatro de vinte e nove do onze de mil novecentos e trinta e sete. Decreto-lei número nove mil quinhentos e vinte e um, de vinte e seis do sete de mil novecentos e quarenta e seis, e decreto-lei número oito mil duzentos e quarenta e nove, de vinte e nove do onze de mil novecentos e quarenta e cinco, declaro haver acumulação vedada no exercício simultâneo, pelo autor, dos cargos que ocupa na Companhia Nacional, digo, Companhia de Navegação Costeira (Patrimônio Nacional) e no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, réus nesta ação. Custas pelo autor".

A Procuradoria Geral da Fazenda Pública, em parecer sôbre uma consulta da Companhia Nacional Costeira, concluiu que os serventuários da mesma Companhia que exerciam empregos públicos federais, estaduais, municipais, em autarquias ou entidades sob a Administração Pública, estavam acumulando, infringindo não só o art. 185 da Constituição de 18 de setembro de 1946, como também o decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939.

O Sr. Consultor Geral da República, professor Haroldo Valadão, em magistral parecer, publicado no *Diário Oficial* de 29 de março dêste ano, apro-

vado pelo Sr. Presidente da República, estudou o assunto das *acumulações remuneradas* à vista de tôdas as Cartas Constitucionais (1891, arts. 73 e 74; 1934, art. 172; 1937, art. 159; e 1946, arts. 48, 50 e 182, §§ 4.º e 5.º) e dos decretos ns. 9.015 e 9.031, de 1883, leis ns. 3.396, de 1888, e 28, 44 B e 117 de 1892, decreto n.º 7.503, de 1909, lei n.º 2.824, de 1915, e decretos-leis ns. 24, de 1937, e 2.186, de 1940.

Não foi incluído entre a legislação examinada o decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939. Embora, tamvem à vista dêsse diploma legal, a conclusão do parecer não pudesse ser outra, a falta foi sensível.

Depois dessa preciosa digressão pelos textos constitucionais e das leis ordinárias, invocando Rui Barbosa, Carlos Maximiliano, Pedro Lessa e outros luminares de nossas letras jurídicas, citando diversas decisões do Supremo Tribunal conclui o citado parecer: "*A razão fundamental da proibição* de acumular cargos públicos sempre foi evitar que um indivíduo recebesse mais de uma remuneração dos cofres públicos. Ao lado desta, que é decisiva e sempre a principal, há outras de caráter acessório, quais da impossibilidade de exercício eficiente de mais de um cargo, a possibilidade de sedução ou até corrupção com a dádiva de mais um cargo, a de influência de um cargo, sôbre outro".

A consulta sôbre a qual se manifestou o professor Haroldo Valadão versava sôbre a possibilidade de receberem parlamentares, em disponibilidade ou aposentados e reformados, os proventos da inatividade e os subsídios dos seus mandatos. (Vide *Diário Oficial* de 29 de março de 1948).

Aprovando êsse parecer, o Sr. Presidente da República, por abundância, mais uma vez revelando os seus propósitos, de respeitar e fazer cumprir a Constituição de 18 de setembro de 1946, fêz baixar a circular n.º 4, de 1948.

Para o efeito da acumulação de proventos não há por onde, nem por que distinguir-se se o funcionário é estável, presta serviço de forma permanente ao Estado; ou se é móvel, serve por tempo indeterminado. Para tal efeito, não há por onde distinguir-se se o servidor é efetivo ou extranumerário.

As nossas Constituições de 1934 e 1946, tratando no Título — "Das Fôrças Armadas" — repetiram, a respeito dos militares, os preceitos impeditivos das acumulações remuneradas.

O § 5.º do art. 182 da Carta Magna de 18 de setembro de 1946, é noutros têrmos, a reafirmação do impedimento previsto pelo art. 185.

O decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro de 1937, dispondo sôbre a acumulação de funções e cargos públicos remunerados, logo no seu artigo 1.º, segunda parte, reza: "A proibição do art. 159 da Constituição (1937), estende-se aos empregados de Caixas Econômicas, do Banco do Brasil, do Lóide Brasileiro, Instituto Nacional de Previdência e institutos e caixas de aposentadorias e pensões.

Ainda no Estado Novo, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, em seu art. 211, parágrafo único, dispõe: "proibição do artigo anterior estende-se: I — À acumulação de funções ou cargos da União com os dos Estados ou Municípios *bem assim das entidades que exercem função delegada de Poder Público*, ou por êste mantidas ou administradas, ou cuja manutenção esteja a seu cargo".

Evidentemente, pois, na proibição constitucional de acumular estão incluídos os *extranumerários* da União servindo nas Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional.

O Tribunal de Contas, onde o assunto já duma feita foi discutido e julgado, ao tratar-se do registro duma fôlha de pagamento de serviços públicos a um dos Diretores do grande vespertino A Noite, negou, por unanimidade, registro à despesa *por entender que havia acumulação remunerada, proibida pela Constituição de* 10 *de novembro de* 1937, *decreto-lei n.º* 24, *de* 29 *de novembro do mesmo ano e de*creto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939.

Sob êsse aspecto, a estrutura jurídica das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional foi objeto da discussão e julgamento do Tribunal.

E na decisão em que se negou registro à despesa, aprovado por unanimidade o nosso parecer, teve-se o ato da incorporação de tais entidades ao Patrimônio Nacional, *como definitivo e*

um diretor duma delas, nomeado pelo Presidente da República como vedado de acumular funções ou cargos públicos sujeitos, portanto, ao disposto no art. 1.º da lei n.º 24, de 29 de novembro de 1937".

A receita e a despesa das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional podem ter escrituração especial, mas, já seguem os moldes da contabilidade Pública. Os seus *superavits* e *deficits* correm à conta da Fazenda Nacional. Os seus administradores têm sob sua gestão bens e dinheiros públicos. São exatores. Assim, muito lealmente, se considera o atual Superintendente de tais entidades, como se vê do seu ofício de fôlhas dos autos.

Pouco importa que a receita e a despesa dessas entidades não estejam incorporadas ao próprio orçamento da União, no que se contraria o princípio adotado no art. 73 da Carta Constitucional de 18 de setembro de 1946. A gestão financeira dos serviços industriais do Estado moderno, a forma de sua contabilidade, em tôda parte, realmente, se processam de acôrdo com as peculiaridades dêsses serviços.

G. JÉZE, notável financista francês, em seu "Cours de Science des Finances et de Legislation Financière Française" 6.ª ed., em 1922, frisando que, nos Estados modernos, a personificação dos serviços públicos era cada dia problema mais insistente, já doutrinava: "Parfois, la loi organise, pour un service public, un patrimoine particulier; elle assigne des recettes pour couvrir les dépenses du service; il y a une gestion financière à coté de celle de l'Etat; des sources de recettes sont séparées du fond commum; plus exactement, elles sont complètement enlevées à l'Etat, elles cessent d'être des recettes de l'Etat. Au point de vue juridique et financier, il faut distinguer entre personnification d'un service et l'attribution à un service de *l'individualité financière*. La différence essentielle consiste en ce fait que seul de service personnifié a un patrimoine distinct de celui de l'Etat. En droit public *français*, c'est un *établissement public* proprement dit. — Sans doute, le service doté de l'individualité financière a comme le service personnifié, un budget, un ordonnateur, un payeur, des comptes. Il n'a pas de patrimoine propre; ses recettes, ses dépenses sont des recettes et des dépenses de l'Etat; les bonus du service son versés au Trésor de l'Etat, de sorte que les déficits son couverts par le Trésor de l'Etat".

Em conclusão:

Ao Tribunal de Contas, examinando as contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos, compete conhecer das despesas feitas sob o aspecto rigoroso de seu fundamento legal. No exercício dessa competência, pode o Tribunal de Contas, examinando a legalidade da despesa com o pessoal das entidades incorporadas ao Patrimônio Nacional glosar os pagamentos a serventuários que estejam incidindo no preceito constitucional impeditivo das acumulações remuneradas. *Julgar da legalidade das contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos;* se como até agora, com orientação pouco feliz, não é conhecer da utilidade, conveniência ou oportunidade das despesas, é, entretanto, mesmo de preferência, examinar o fundamento legal da despesa. As despesas para que sejam julgadas boas devem ter fundamento legal. Devem ter sido feitas sem infração da lei. A não ser assim, desde que contrariem uma lei, que não as permite, devem ser glosadas. O exame de contas dos exatores, sob o aspecto aritmético, excluída qualquer cogitação que o comodismo de uns e as conveniências de outros tanto têm evitado, acabará por tornar inútil a ação do Tribunal de Contas.

À vista dos decretos-leis ns. 2.073 e 2.436, de 8 de março e 22 de julho de 1940, os patrimônios das emprêsas a que os mesmos se referem foram transferidos, em caráter definitivo à Fazenda Nacional. Fundiram-se no próprio Patrimônio Nacional. Desde a data da fusão, a nosso ver, os delegados do Govêrno Federal, administrando as referidas emprêsas, têm sob sua gestão *bens e dinheiros públicos*. Mesmo à data do ato da incorporação, na vigência da Constituição de 1937, estavam êles sujeitos à prestação de contas na forma estabelecida pelo artigo 114 daquela Carta e Reg. Geral de Contabilidade Pública. Mas porque a Constituição de 1937 era omissa sôbre o assunto, o que não acontece

com a atual, nesta, é evidente *a aplicabilidade aos administradores* das referidas entidades do seu art. 7, n.º II, *in-fine*.

Assim compreendendo, o atual Superintendente das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, declarando-se com a maior correção *gestor de dinheiros públicos*, dirigiu-se ao Tribunal de Contas enviando-lhe *"para seu exame e apreciação os balanços que enfeixam as atividades das aludidas emprêsas em* 1946 *e* 1947", prontificando-se a cumprir tôdas as instruções que lhe forem enviadas, *como normas especiais para as futuras prestações de contas dos órgãos autárquicos ou autônomos*.

Por enquanto, as Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional não são, pròpriamente, uma autarquia. E' provável que se lhes dê, em breve, essa feição. Por enquanto são órgãos da própria administração pública.

Diante do exposto, como balanços simplesmente não possam ser tidos como prestações de contas, opinamos que se instaure o respectivo processo, prosseguindo-se nos têrmos ulteriores.

Rio de Janeiro, 10 de outubro de 1948. — *Leopoldo Cunha Melo*, Procurador Geral.