AUTARQUIAS — PROVIMENTO DE CARGOS MEDIANTE CONCURSO — I. B. G. E.

— O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística é uma autarquia; a admissão de seu pessoal está sujeita a concurso público de prova e títulos.

— Interpretação da Lei n.º 1.584, *de* 1952.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 12.045-53

E. M. n.º 45, de março de 1953, submetendo à consideração presidencial o parecer n.º 248-T, de mesma data, relativo à natureza autárquica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e a observância da Lei n.º 1.584, emitido no processo oriundo de uma representação de João Mesquita Lara. Aprovado. Em 16-3-953". (Restituído processo ao I.B.G.E., em 19-3-53).

*

PARECER

I

1. O Exmo. Sr. Presidente da República atendendo à sugestão do Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, remeteu a esta Consultoria Geral, para emitir parecer, a representação formulada por João de Mesquita Lara contra as Resoluções ns. 403 e 404 do Conselho Nacional de Estatística que criaram cargos isolados, de provimento efetivo, independente de concurso.

2. Arguiu, o representante, a nulidade de tais atos por infração da Lei 1.584, de 27-3-52, que *veda* "a admissão, a qualquer título, de pessoal, sem prévio concurso público de provas ou de provas de títulos, nos quadros de qualquer natureza das instituições de previdência social e *entidades autárquicas e paraestatais, sob pena de nulidade de pleno direito do ato* e responsabilidade do diretor que a praticar", texto já regulamentado pelo Decreto 31.477, de 18-9-52.

3. Em tôrno da natureza autárquica do I. B. G. E. teceu o representante várias considerações. O Consultor Jurídico da entidade também abordou o assunto, mas para negar-lhe tal caracterização. A Lei 1.584, não teria, desta forma, aplicação ao pessoal do Instituto. Em seguida o Secretário Geral prestou minuciosa informação sôbre a posição do Instituto no plano administrativo federal para concluir que as leis referentes ao pessoal das autarquias não se aplicam, automàticamente, aos seus servidores.

II

4. A Lei 1.584, disse o Departamento Administrativo do Serviço Público, ao propor a sua regulamentação, "vem estender de modo salutar, oportuno e altamente construtivo o sistema do mérito ao regime de pessoal das entidades descentralizadas, em atenção ao princípio de livre acesso aos cargos públicos, mediante concurso, inscrito nos artigos 184 e 186 da Constituição" (Exposição de Motivos do Decreto 31.477, de 1952, *in Diário Oficial*, de 20-9-952, pág. 14.710).

5. Apesar de sua ementa referir-se ao "provimento dos cargos em comissão, nos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões", a Lei 1.584 se aplica, de forma ampla, ao pessoal de tôdas as instituições de previdência social e entidades autárquicas e paraestatais, exceto quanto aos cargos de confiança, em comissão e auxiliares de gabinete, conforme o texto do art. 1.º e seu parágrafo.

6. É sabido, aliás, que no caso de desajuste entre a ementa e o texto deve prevalecer êste último, conforme recordei nos Pareceres 1-T e 13-T, publicados *in* "Pareceres do Consultor Geral da República", vol. I, março a dezembro de

1951, págs. 1 e 55 e *Diário Oficial*, de 13 de junho de 1951, pág. 8.931.

7. A questão suscitada na representação se resolve, portanto, em saber se o I. B. G. E. se inclui entre as entidades autárquicas.

8. Em parecer emitido em 24-11-48, como Consultor Jurídico do D. A. S. P. opinei pela negativa. Impressionou-me o fato do Instituto figurar, reiteradamente, nas leis orçamentárias da União, como órgão diretamente subordinado à Presidência da República e de não gozar de personalidade jurídica. Depois de citar a opinião de Temístocles B. Cavalcânti, segundo o qual "não pode (o I. B. G. E.) ser enquadrado entre os órgãos autárquicos ou paraestatais" (*Tratado de Direito Administrativo*, 1942, vol. II, pág. 70) e as de Pontes de Miranda (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 19, pág. 364-375) e Valdemar Ferreira (*Direito*, fasc. março-junho de 1949, pág. 13), que concluíram pela sua natureza *autárquica*, fiz ver que para o D.A.S.P. o partido já estava tomado, uma vez que havia o I.B.G.E. entre os órgãos da administração centralizada no seu "Indicador da Organização Administrativa do Executivo Federal", edição de 1948. Acentuei que não conhecia decisão judicial que abordasse o assunto e concluí:

Outros pronunciamentos poderiam ser trazidos a debate para demonstrar a extensão do dissídio, na ausência de decisão judicial de caráter definitivo. Para o D. A. S. P., porém, a posição já foi tomada e não encontro razões poderosas que justifiquem a sua modificação. As leis orçamentárias marcam êste rumo de forma explícita e a discriminação nelas contida vale mais, a meu ver, que a referência acidental apontada no texto de 1942. Opino, assim, por que se considere o I. B. G. E. como órgão da administração centralizada, integrada no Executivo, diretamente subordinado ao Presidente da República, a despeito das peculiaridades de sua organização.

Estas não bastam para dotá-lo de personalidade jurídica, apanágio dos entes autárquicos, que o habilite a responder, em juízo ou fora dêle, como sujeito ativo ou passivo de obrigações" (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 20, página 285).

9. Posteriormente, foram conhecidas as opiniões de Castro Nunes e Carlos Maximiliano, renomados mestres do direito público, pela definição do I. B. G. E. como autarquia, em pareceres emitidos a propósito da cobrança da "quota de estatística".

10. No Tribunal Federal de Recursos, por ocasião do julgamento dos Agravos de Petição n.º 808 (Cia. de Cinemas do Vale do Paraíba S. A. *versus* Prefeitura Municipal de Taubaté) e n.º 809 (Prefeitura Municipal de Jundiaí *versus* Irmãos Spinelli e outros), cujos acórdãos e votos estão publicados na *Revista de Direito Administrativo*, volume 27, pág. 174 e vol. 29, pág. 258, houve pronunciamentos de vários Ministros no sentido de considerar o I. B. G. E. uma *autarquia*.

10. O Sr. Ministro Cândido Lôbo disse:

..."trata-se de uma *autarquia*, de uma entidade *sui-generis, paraestatal...*" (vol. 27, pág. 176).

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos observou:

"...desde que na previsão orçamentária dessa *autarquia...*" (vol. 29, página 266).

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila, advertiu:

"...estas passariam a contribuir para os cofres da aludida *autarquia...*" (vol. 29, pág. 268).

O Sr. Ministro Elmano Cruz afirmou:

"Ora, o I. B. G. E. é uma *autarquia federal...*" (vol. 29, pág. 271).

12. Com êstes pronunciamentos explícitos concordaram outros Ministros. E nenhum dêles impugnou a natureza *autárquica* do I. B. G. E.; ao contrário, admitiram-na para excluir da regra do art. 141, § 34, da Constituição a chamada taxa ou quota de estatística, cuja cobrança foi considerada legítima, apesar de não constar do orçamento da União.

13. No julgamento do Conflito de Jurisdição n.º 1.888, entre os Juízes de Direito da Comarca de Mimoso do Sul e dos Feitos da Fazenda Pública, ambos no Estado do Espírito Santo, sendo partes a Prefeitura de Muqui e a Emprêsa Fluminense de Cinemas Ltda., cujo acórdão, de 26-7-50, do Supremo Tribunal Federal, foi por vêzes referido pelos Srs. Ministros do Tribunal Federal de Recursos, não encontrei subsídio para a elucidação da tese ora em exame. Pela voz do Relator, o Sr. Ministro Hahneman Guimarães, o egrégio Tribunal, concluiu que sendo o impôsto cobrado pela Prefeitura, a União não tinha interêsse na causa.

Francisco Machado Vila, em obra recente, discorrendo sôbre a cobrança da taxa de estatística, acentua o caráter de *autarquia* do I. B. G. E. (*O Município no Regime Constitucional Vigente*, 1952, págs. 146-148).

14. A Circular da Secretaria da Presidência da República n.º 13, de 1951 (*Diário Oficial*, de 2-7-51), incluiu o I. B. G. E. entre as *autarquias*.

15. A Lei n.º 756, de 8-7-49 não traz subsídio para a elucidação da controvérsia. Mas a de n.º 1.765, de 18 de dezembro de 1952, que concedeu o abono de emergência aos servidores civis do Poder Executivo da União e dos Territórios no art. 20, letra *c*, destaca o I. B. G. E. como entidade cujos servidores não se enquadram entre os daquela categoria. De fato, se êles se confundissem com os da União, não haveria necessidade de menção expressa, em outro texto, fora do art. 1.º, para que o abono a êles se estendesse.

16. A referência, no art. 19 da Lei 1.765, ao pessoal das autarquias, não altera a conclusão, porque também no art. 20, letra *c*, se refere o texto àquelas entidades.

17. Êstes novos elementos vêm corroborar os outros indícios (art. 11 n.º I do Decreto-lei 4.181, de 16-3-42) e decisões administrativas (Tribunal de Contas, Relação de entidades *autárquicas*, publicada no *Diário Oficial* de 13-6-50, pág. 9.890; Exposição de Motivos n.º 881, de 6-9-46 do D. A. S. P., aprovada pelo Exmo. Sr. Presidente da República) tendentes a enquadrar o I. B. G. E. entre as autarquias.

18. Do exposto se verifica que a despeito da insuficiência dos textos legais que instituiram o I. B. G. E. e de certa hesitação na esfera administrativa, quanto à sua natureza autárquica, a maioria das opiniões (Juízes e jurisconsultos) e das decisões (Tribunal Federal de Recursos, Tribunal de Contas, S. P. R.) se inclina pela solução afirmativa. E a ela também adiro.

19. Sendo, pois, uma *autarquia*, a despeito de suas peculiaridades, não pode fugir o I. B. G. E. à observância da Lei n.º 1.584, de 1952, cujos objetivos, aliás, são altamente louváveis.

É o que me parece.

S. M. J.

Rio de Janeiro, 10 de março de 1953. — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor Geral da República.