## *INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA — NATUREZA JURÍDICA*

*— O I.B.G.E. é uma autarquia federal.*

*— O Presidente da República tem o poder de baixar normas regulamentares, para serem cumpridas pelos administradores das autarquias.*

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P.R. N.º 38.008-56

Presidência da República. Consultoria Geral da República. E. M. n.º 230, de 1.º de setembro de 1956. Encaminha Parecer n.º 117-Z, sôbre a sujeição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística a normas regulamentares expedidas pelo Presidente da República. "Aprovo. Em 11-9-56" (Exp. proc. ao I. B. G. E., em 15-9-56).

*

PARECER

O Exmo. Sr. Presidente da República, acolhendo sugestão do Presidente do I. B. G. E., a propósito do disposto no Decreto n.º 39.603, de 12 de julho do corrente ano, de iniciativa do D. A. S. P., segundo o qual o Instituto "não pode expedir atos que importem em fixação de vencimentos e salários, criação ou transformação de cargos e funções e alterem a relação jurídica de servidores", determina o pronunciamento desta Consultoria Geral sôbre a natureza jurídica dêsse Instituto, a saber, se se trata de entidade autárquica, sujeita às normas gerais estabelecidas para as demais autarquias federais, ou se se trata de órgão *sui generis* da administração pública centralizada, com a *competência específica* dos seus dois conselhos dirigentes, que é de ser considerada privativa, exclusiva, no uso de atribuições que lhe foram legalmente conferidos.

A opinião unânime, pode-se dizer, dos especialistas de direito público, dos doutrinadores, consultores e magistrados, tem, ùltimamente, conceituado o I. B. G. E. *como autarquia*.

O ex-Consultor Geral da República, Carlos Medeiros Silva, quando Consultor Jurídico do D. A. S. P., opinara no sentido de que o Instituto "devia ser considerado um órgão da administração centralizada". Mais tarde, porém, vencendo dúvidas e hesitações e tendo em vista decisões dos nossos Tribunais, mudou sua opinião a respeito, para conceituar o I. B. G. E. como autarquia. Com efeito, ao ser-lhe proposta a questão se é o Instituto um órgão autárquico assim concluiu, na Consultoria Geral da República, em parecer aprovado pelo Presidente da República:

"Do exposto se verifica que, a despeito da insuficiência dos textos legais que instituem 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. T. F.) se inclina pela solução afirmativa. E a ela também adiro".

"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 (concursos para ingresso de servidores em autarquias), cujos objetivos, aliás, são altamente louváveis" (Parecer n.º 248-T, no *Diário Oficial*, de 19-3-53, pág. 4.805).

O Dr. Temístocles Brandão Cavalcânti também havia sustentado que "não pode o I. B. G. E. ser enquadrado entre os órgãos autárquicos ou parestatais" (*Tratado de Direito Administrativo*, 1942, vol. II, pág. 70). Mas, posteriormente, como Consultor Geral da Repú-

blica, admitiu francamente a natureza autárquica do Instituto:

"Quanto à natureza jurídica do I. B. G. E. se pode ser considerada entidade autárquica... não se pode deixar de reconhecer o caráter descentralizado daquele Instituto" (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 43, pág. 447).

E, em outro parecer, conforme assinalei no Parecer n.º 43-Z disse, textualmente, o ex-Consultor Geral da República ser o I. B. G. E. uma autarquia.

O que, a propósito, cabe ressaltar é que foi o próprio Instituto que contribuiu para essa conclusão. Quando se discutia a taxa de Estatística, os contribuintes negavam-lhe validade. O I. B. G. E. se defendeu valentemente: pediu pareceres a autorizados jurisconsultos (Pontes de Miranda, Valdemar Ferreira, Castro Nunes e Carlos Maximiliano), os quais procuraram justificar a legalidade do tributo na consideração de ser uma autarquia o órgão impositor (Pontes de Miranda, *Sôbre Autarquia e Arrecadação de Impostos*, publicação do I. B. G. E., 1949; Carlos Maximiliano, *A cota de estatística*, I. B. G. E., 1950, pág. 13; Castro Nunes, idem, pág. 25; Valdemar Ferreira, *O I. B. G. E. como Autarquia Federal*, Direito — maio-junho 1949, pág. 1 e seguintes).

E o Tribunal Federal de Recursos deu razão ao Instituto (agravo de petição n.º 808, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 27, pág. 174 e seguintes; agravo n.º 809, *Revista citada*, volume 29, pág. 358 e segs.; ap. cível n.º 2.935; ag. de petição n.º 2.696, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 34).

Em todos êsses acórdãos, o Tribunal nos vários votos proferidos conceituou o I. B. G. E. como uma autarquia federal.

É verdade que a lei não diz expressamente ser o Instituto uma autarquia. Como tive, porém, ensejo de me manifestar, na Consultoria Geral da República, nem sempre os característicos da autarquia são claros e inequívocos, nem sempre diz a lei: "Fica constituída, como órgão autárquico, com personalidade jurídica..." No mais das vêzes, atento aos princípios de direito administrativo, "*tocca all'interprete dedurre*", cabe ao intérprete estabelecer, a respeito, o pensamento do legislador, como observa Arnaldo de Vales.

Êsse eminente publicista assinala, porém, os dois requisitos essenciais que devem coexistir para o reconhecimento de um órgão autárquico, ou seja, a personalidade jurídica e a destinação do ente a uma finalidade pública, ambos concedidos por determinação legal.

*Spetta alla funzione legislativa fissare le state giuridice dell'ente e le condizioni perchè un ente possa assere riconosciuto come appartenente ad una data categoria di enti pubblici; il criterio, cioè, del carattere pubblico, è date dalla norma giuridica* (*El. di Dir. Amministrativo*, 2.ª ed., 1951, págs. 8-82).

Na França, doutrina Jèze que, para saber se existe ou não um estabelecimento público, é preciso reportar-se à vontade do legislador. *Pour savoir s'il y a établissement public proprement dit, il faut s'attacher, à la volonté du legislateur. C'est le Parlement "seul" qui, en France, a la compétence pour créer ainsi un patrimoine spécialement affecté à un service public* (*Principes Généraux du Droit Administratif*, 12.ª ed., pág. 225).

Já em 1912, discursava Léon Blum que do mesmo modo que se estabelece, como condição para a criação de sociedades de utilidade pública, que sejam elas criadas por iniciativa privada, do mesmo modo, condição essencial para que haja uma entidade autárquica é que seja criada por iniciativa do próprio Estado.

"*De même que la condition essentielle pour qu'il y ait société d'utilité publique c'est que la création en appartienne à l'iniciative privée, de même la condition essentielle pour qu'il y ait établissement public, c'est que la création en appartienne à l'iniciative de l'état*" (*apud* Marcel Waline, *Traité El. de Droit Administratif*, 6.ª ed., 1954, pág. 248, nota).

E Waline, com sua autoridade de professor da Faculdade de Direito de Paris, assinala que, desde 1935, há lei expressa, na França, para dirimir dúvidas, no sentido de que sòmente uma lei pode criar um *établissement public*, um ente autárquico. *Depuis la loi du 13 juillet 1935, art. 205, seul une loi peut créer un nouvel établissement public national, — règle appliquée par la jurisprudence à la création de toute personne morale avant des attributions de puissance publique* (ob. cit., pág. cit.).

Contudo, tem-se que, se a vontade do legislador é essencial, não é contudo necessário que se manifeste explìcitamente — *Si la volonté du législateur est essentielle, elle n'a pas besoin de se manifester explicitement* (Jèze, ob. cit., loc. cit.).

Entre nós, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, dá fôrça legal a êsse princípio corrente:

"Art. 139. Consideram-se entidades autárquicas:

*a*) o serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio independente do orçamento geral;

*b*) as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas, por lei, para execução de serviços de interêsse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro".

Ora, a legislação ordinária criou o Instituto ("Fica criado o Instituto..." — Decreto do Govêrno Provisório número 24.609, de 6-7-34, art. 1.º), com finalidades públicas: destinado a promover, fazer executar ou articular tècnicamente tôdas as estatísticas nacionais, mediante a progressiva articulação e cooperação das três ordens administrativas da organização política da República, obtida por convênios (art. 1.º citado). O referido decreto regulou-lhe a aplicação de recursos (art. 26) e reconheceu-lhe, implìcitamente, personalidade jurídica de direito público, embora "diretamente subordinada ao Presidente da República" (art. 9.º, parágrafo único).

A legislação posterior sublinhou essa natureza autárquica. O Decreto-lei n.º 4.181, de 16 de março de 1942, refere-se expressamente, ao I. B. G. E. como "entidade parestatal autônoma de âmbito nacional", em preceito ainda vigente (art. 11, n.º I).

O Poder Judiciário, a seu turno, admitiu o Instituto como *parte*, apenas assistida pela União, nos vários pleitos judiciais em que se viu envolvido.

O I. B. G. E. tem sido considerado, com justiça, como autarquia: criação do Estado para exercer funções próprias do Estado, na frase de D'Alessio.

Daí, porém, não decorre a absoluta independência do órgão.

Como esclarece Rodolfo Bulrich, na Universidade de Buenos Aires, êsses órgãos — *estan sujetos a un contralor que variará según las circunstancias* (*Principios Generales de Derecho Administrativo*, 1942, pág. 171).

O Prof. Horacio Heredia, que dedicou uma monografia ao contrôle administrativo dos entes autárquicos, ensina que o superior hierárquico, no caso, o Presidente da República, tem sempre o poder de impor normas regulamentares aos administradores de tais entidades, salvo se uma lei disponha em contrário — *a menos que una norma dispenga el contrario, expresa o implicitamente* (*Contralor Administrativo sobre los Entes Autárquicos*, Buenos Aires, 1942, pág. 59).

Em nosso país, verifica-se uma tendência no sentido de restringirem-se os poderes das autarquias, submetendo-as progressivamente ao regime dos serviços públicos centralizados, como ainda recentemente assinalavam Moacir Veloso Cardoso de Oliveira (*Revista dos Industriários*, vol. 44, pág. 184) e os procuradores Celso Barroso Leite e José Nóbrega Filho (*As autarquias de Previdência Social são Autarquias?*, na *Revista dos Industriários*, vol. 44).

Em nosso regime presidencial, o Presidente da República é o responsável pela Administração pública, pela eficiên-

cia dos serviços públicos, de sorte que se lhe não pode contestar o poder de emitir normas regulamentares, de observância obrigatória por parte dos administradores das autarquias.

Com estas considerações, concluo ser o I. B. G. E. uma autarquia, sujeita ao contrôle e às normas regulamentares expedidas pelo Presidente da República.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 1.º de setembro de 1956. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor Geral da República.