

mônio nacional, tornar-se-iam funcionários públicos.

Temos, para nós, que o Poder Legislativo quiz, apenas, definir a estrutura da nova empresa do Governo, prevendo, desde logo, aliás com muita sabedoria, a situação que passariam a ter os seus atuais funcionários.

Nenhum interesse existe, para o Estado, de considerar funcionários públicos os empregados dessas organizações autônomas, que realizam determinados serviços públicos. A natureza desses serviços, que se revestem de caráter bancário, industrial, comercial, exige uma grande quantidade de funcionários técnicos, que melhor se equiparam aos empregados de empresas particulares.

O serviço público tem mais estabilidade, maior constância, no seu funcionamento. Restringe-se a uma categoria relativamente pequena de funções. Na maioria dos casos, pode-se suprir de uma burocracia uniforme que não exige grande especialização.

Os entes autárquicos, pelo contrário, constituem verdadeira deformação da estrutura geral do aparelho do Estado, por motivos de ordem técnica e econômica que levaram o Poder Público a absorver as instituições muitas vezes de caráter privado.

Nada impõe a que se tenha sempre como funcionários públicos os empregados dessas entidades. Pelo menos, nenhuma exigência constitucional pode nos levar a esta conclusão, nem mesmo a lei que organiza a sua maioria. A lei ordinária deve, em cada caso, determinar a natureza desses funcionários, as suas funções e garantias, bem como a forma de provimento dos cargos.

Pode a lei considerá-los funcionários públicos como negar-lhes essa qualidade. É uma questão apenas de orientação.

De tudo se conclue, conforme fizemos ver a princípio, que existe uma gradação entre as diversas formas de exercício da função pública, desde o funcionário até o particular sem especial relação de dependência com o Estado.

Essa gradação compreende os encargos gerais e obrigatórios, os empregados permanentes excluídos do quadro pela lei, as funções honorárias, certas profissões liberais consideradas como função pública, certas funções decorrentes do exercício de profissões inteiramente estranhas à administração etc.

Em outra oportunidade voltaremos a esse estudo, concretizando a investigação doutrinária aqui realizada. A função jurisdicional, os empregos de justiça serão especialmente objeto de exame mais detalhado.

## JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

### TRIBUNAL DE CONTAS

#### Parecer do Procurador Geral, Dr. Leopoldo Cunha Mello

*As Caixas Econômicas Federais são autarquias administrativas e os seus empregados são equiparados aos funcionários públicos*

##### A ESPÉCIE

Aposentadoria de Glicério da Costa Rodrigues, servente da Delegacia Fiscal do Maranhão. Sofrendo de tuberculose pulmonar, laudo de fls. 7, n.º 281, foi declarado inválido para o serviço público.

Foi decretada a aposentadoria na vigência da

Constituição de 1934 e com fundamento no seu art. 170, n.º 6, segunda parte.

O requerente serviu durante 6 anos, 11 meses e 22 dias, como servente da "Caixa Econômica anexa à Delegacia Fiscal do Maranhão". Não lhe foi computado esse longo período de serviço.

Assim entendeu fazer o Tesouro alegando: “*ser jurisprudência do Tribunal de Contas que o tempo de serviço prestado pelos funcionários nas “Caixas Econômicas anexas às Delegacias Fiscais nos Estados”, não é computável para o efeito de aposentadoria em cargo federal*”.

(Vide fls. 43 verso).

### PARECER

Nomeado pelo Delegado Fiscal do Maranhão, o requerente serviu durante 6 anos, 11 meses e 22 dias como servente da “Caixa Econômica anexa à Delegacia Fiscal” daquele Estado.

Prestou o requerente, durante êsse período, serviço público federal?

Tendo, na inatividade, direito a vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, deve êsse período ser estimado para aquele efeito?

Eis as questões a discutir e examinar, as premissas a estabelecer para a conclusão do nosso parecer.

O assunto tem sido muito versado ultimamente.

Respondem às duas teses, pela afirmativa, uma copiosa e pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os eminentes professores Clovis Bevilacqua e Waldemar Ferreira, (*parecer* vencido na Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados), Paulo Martins, (*Caixas Econômicas do Brasil*, fls. 113), De Placido e Silva (*As Caixas Econômicas Federais*, fls. 117 *usque* 153), Themistocles Cavalcanti (*parecer* publicado no “Jornal do Comércio”, de 13 de Outubro de 1936), Gabriel Passos (*parecer* publicado no “Jornal do Comércio”, de 26 do mesmo ano), Adolfo Bergamini (*Entidades Autônomas ou Autárquicas*, fls. 43), José Miranda Valverde (*voto* vencedor no Supremo Tribunal Eleitoral, Boletim n.º 71, de 26 de Junho de 1935) e outros.

Manifestam-se pela negativa o Tribunal de Contas, adotando um voto do Ministro Rubem Rosa, a Comissão de Justiça da Câmara, Levi Carneiro, Ministros Pires Albuquerque e Pedro dos Santos, e outros.

No Supremo Tribunal, afirma vitorioso o Ministro Costa Manso:

“As Caixas Econômicas da União são estabelecimentos públicos federais, embora tenham patrimônio próprio e autonomia administrativa. Foram criadas pela União. As

suas operações e o seu funcionamento são disciplinados por leis e regulamentos dos poderes nomeados pelo Presidente da República. Os seus empregados têm direito à aposentadoria e ao montepio”.

(Acórdão de 8 de maio de 1936).

O Tribunal de Contas, em 18 de dezembro de 1935, no processo de aposentadoria de *Antonio Manoel de Albuquerque*, do qual foi relator o Ministro Rubem Rosa, deixou de contar o tempo de 7 anos, 8 meses e 10 dias de exercício das funções de servente na “Caixa Econômica anexa à Delegacia Fiscal do Pará”.

A descentralização dos serviços públicos é uma tendência vencedora no Estado Moderno.

No seu livro — “*Las Transformaciones del Derecho Publico*” — Léon Duguit assinala a evolução dessa prática em varios países, particularmente na França, onde os estabelecimentos públicos são incontestavelmente exemplos de descentralização por serviço. (Obra citada, fls. 175).

Ampliando os stores de suas atividades, o Estado moderno necessitou dar personalidade a alguns dos seus serviços, ao quais atribuiu direção e patrimônio próprio.

Mas, pelo fato de terem personalidade, isto é, autonomia de direção e patrimônio próprio, êsses serviços, cuja organização e funcionamento continuaram regidos por lei, por um estatuto próprio emanado do Poder Legislativo, não perderam a feição de verdadeiros serviços públicos.

Sustentando essa tese, o Dr. Francisco de Campos, num dos seus pareceres, ocupando-se da conceituação jurídica do “Instituto do Café”, depois de citar Duguit, Merke, Bernard Geny, Fleiner, Ugo Forti, Otto Mayer, Gaston Jèze, assim se manifesta:

“A personificação do serviço público não altera, porém, a natureza das cousas, ou não transfere do plano do interesse público para o plano do interesse privado os serviços ou bens destacados da administração central para constituírem um instituto, uma instituição ou um estabelecimento autônomo.

A personificação e a patrimonialização de um serviço público não têm por fim desnaturar a sua administração, transforman-

do-a de publica em privada; é apenas um método ou um processo de organização do serviço público, uma técnica mediante a qual, por motivos políticos, econômicos, sociais ou administrativos, de conveniência, de utilidade ou de oportunidade, o Estado destaca da massa da administração central certos interesses, um determinado patrimônio e uma porção da sua própria competência, atribuindo-os, com o fim de realizar de modo eficaz a sua função em uma outra esfera de sua finalidade política, econômica ou moral, a um ente dotado de órgãos próprios de deliberação e de ação.

A personificação não muda ou altera, porém, a natureza das funções, da competência ou dos serviços delegados ao ente autônomo. ....

Pela personificação de certos serviços públicos, o Estado não se demite das suas funções ou da sua competência, ou os serviços em questão, pelo fato de serem institucionalizados ou personificados, não cáem no domínio público ou no regime da liberdade de iniciativa, que é o que caracteriza o plano das atividades privadas; personificando-os, o Estado não teve em vista privá-los do seu caráter público, alienando-os do seu domínio, da esfera do seu poder, da sua competência ou do seu império. ....

A autarquia é uma forma específica da capacidade de direito público (Santi Romano — *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. 2, ed. de 1932, pag. 80, n.º 5), ou em outras palavras, o ente autárquico age em lugar do Estado, no sentido de interesses revestidos de caráter público, a sua vontade valendo como vontade do Estado. (Ugo Forti — *Diritto Amministrativo*, Napoli, vol. 1, pags. 195 e seguintes). ....

(Pareceres, segunda série, fls. 205 usque 224).

As "Caixas Econômicas", entre nós, pertencem à União, são por ela criadas, mantidas e exploradas como serviço público.

Podemos afirmar que as Caixas Econômicas Federais, criadas pela lei n.º 1.083, de 22 de agosto de 1860, são, no país, o mais remoto antepassado das entidades atualmente conhecidas como *autarquias administrativas*.

De 1860 até esta data, elas têm sido objeto de leis e regulamentos diversos, inspirados pela sua própria evolução.

A necessidade de dar-lhes uma organização de mais técnica, mais compatível com a realização de seus objetivos de previdência e assistência sociais, tem levado os Poderes Públicos a conceder-lhes uma maior autonomia, mas, continuando a administrá-las por meio de delegados seus.

E o Dec. n.º 24.036, de 26 de março de 1934, reorganizador dos serviços do Ministério da Fazenda, declara expressamente:

"O Ministério da Fazenda executa sua atividade por meio dos seus departamentos, repartições fiscais, compondo-se .....

e) das Caixas Econômicas, que sob a responsabilidade do Governo, recebem depósitos de qualquer importância, para aplicação em lei estabelecida".

O Dec. n.º 24.427, de 19 de junho de 1934, salientando a finalidade social e econômica das Caixas Econômicas Federais, declara que esta se realiza por meio de seus órgãos de administração autônoma,

"com a cooperação e assistência do Governo Federal".

A intervenção do Governo na Caixa Econômica se exerce com a maior extensão, direta e indiretamente:

"nomeando os membros do seu Conselho Superior e Administrativo, fixando-lhes os vencimentos e atribuições, estabelecendo as condições gerais de provimento dos cargos, demissão, etc. tudo feito por meio de leis e regulamentos dêle emanados".

A leitura desse decreto, de preferência dos seus artigos 2.º, 4.º, 7.º, 14, 18, parag. único, 21, parag. 2, 23, parag. 1, 31, letra e, 76 e outros, convence à saciedade que as "Caixas Econômicas Federais", que, em todas as etapas de sua exis-

tência sempre tiveram a sua organização e funcionamento regulados pelo Governo, são estabelecimentos públicos, embora com patrimônio e autonomia administrativa.

Si as Caixas Econômicas Federais fôsem pessoas de direito privado, o Poder Público nelas não interviria da forma porque o faz.

E' verdade que o Estado também interfere na vida das pessoas jurídicas de direito privado, mas, simplesmente praticando atos de polícia, sem controlar de qualquer maneira a sua direção e patrimônio.

Na lei e na doutrina, afirma Rafael Bielsa, as pessoas de direito público e as de direito privado têm conceitos distintos.

"En una persona jurídica civil sería absurda la intervención del Estado en punto a su administración y fiscalización financiera patrimonial.

Equivalería a erigirse en tutor oficioso de un particular".

Na personalidade conferida aos serviços públicos, descentralizados, as chamadas *autarquias administrativas*, a ação do Estado é da maior amplitude.

Na Argentina, ultimamente, foi assunto discutido com rara maestria o *regime, a organização e o desenvolvimento das entidades autárquicas nacionais*.

Provocou essa discussão, em que tomaram parte ilustres parlamentares e juristas daquele país, a *existência, na sua Câmara de Deputados, dum projeto de lei sobre a fiscalização das entidades autárquicas nacionais*.

Num dos seus artigos, publicados em "La Prensa", de Buenos Ayres, escreveu o Dr. Emilio Pellet Lastra:

".....  
Entidades autárquicas, son llamadas genericamente con toda propiedad y acierto. Destacadas, como organos del Estado, de su entraña misma, al ser creadas por ley han adquirido fisonomia propia, personalidad moral, atribuciones jurídicas, facultad para gobernarse dentro de ciertos limites, amplios poderes para administrar los fondos que recaudan o que son puestos a su disposición.  
.....  
.....

Sin embargo, la emancipación de las entidades autárquicas nunca llega a ser completa ni convendría que lo fuera.

Se ha dado, sin duda, un seguro paso, en lo relacionado con la fiscalización financiera, con la fijación parlamentaria de los presupuestos y si es de la incumbencia de esos organismos la facultad legal de manejar el patrimonio afectado a su gestión — lo que les da una personalidad moral y jurídica definida, con la libre disposición de bienes y fondos — *no debe olvidarse, por otra parte, que los dineros que ellas recaudan o les estan confiados, (é o caso das Caixas Econômicas, por cujos depositos é a Fazenda Federal responsável) provienen, en ultimo analisis, del pueblo y a él deben volver en definitiva, traducidos en servicios, subsidios, protección o estímulo*". (*La Prensa*, de 15 de fevereiro de 1938).

—

Sobre a mesma tese, também pelas colunas do mesmo órgão da imprensa argentina, sustentou Rafael Bielsa, notavel professor da Faculdade de Direito de Buenos Ayres:

".....  
Las entidades autárquicas, son "personas de derecho publico", que forman parte de la administración publica (administración descentralizada pero administración publica siempre).

Consecuencia de esto es que ellas deben ser creadas "directamente" por ley y no por decreto del Poder Ejecutivo, a diferencia de las personas jurídicas regidas por el derecho civil.

Las entidades autárquicas realizan "servicios publicos", sujetos a un regime administrativo que se extiende no solo a los propios funcionarios y empleados, *que son empleados publicos* .....

.....  
(*La Prensa*, de 12 de Julho de 1937).

—

No seu trabalho sobre "El Problema de la Descentralización Administrativa", ensina o professor Bielsa:

"En el actual "Estado de derecho", que organiza la protección integral de los dere-

chos esenciales e intereses sociales (bienestar general), la autonomía debe reducirse a los límites compatibles con la autoridad del Estado; ella debe ser puramente administrativa (autarquía), y, en lo posible, la designación de los administradores debe emanar del poder central, así realicen éstos una gestión especial de los intereses locales (autarquía territorial) o del servicio público o institucional (autarquía institucional), y ser responsables ante el Poder Central por las transgresiones que este poder o autoridad advierta en su contralor constante o que los administrados denuncien por un recurso, objetivo y amplio, en cumplimiento de la ley".

(Obra citada, fls. 108, edição de 1935).

Nos Estados fascistas ou fascistizados, nas próprias democracias liberais, a intervenção do Poder Público na regulamentação das atividades econômicas, como muito bem já frisou o Sr. Arthur Costa, ilustre Ministro da Fazenda, cada dia tem maior irradiação.

E, naqueles e nessas, a descentralização de serviços públicos por motivos de ordem política, econômica e técnica, vai sendo frequentemente praticada.

Não é lícito supor que, intervindo para regulamentar aquelas atividades em benefício coletivo, procure despir-se o Estado de seus poderes, retirando aos serviços que organizou com personalidade própria, a feição de serviços seus, de serviços públicos.

Atribuindo aos serviços descentralizados direção e patrimônio próprio, o Estado não os emancipa.

Continua a tê-los sob seu controle e tutela.

Manifestando-se sobre a *descentralização administrativa*, o grande professor mexicano Gabino Fraga Junior, depois de afirmar que, em alguns casos, ela satisfaz melhor às idéias democráticas, assim se expressa:

“.....  
Los servicios que con ese objeto se organizan conviene deprenderlos de la administración central, tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantizan su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento

anormal del Poder del Estado, del que siempre se sienten celosos los particulares. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía. *Pero al mismo tiempo, como se trata de la realización de atribuciones del Estado, éste no puede prescindir del ejercicio de ciertas facultades respecto de la organización que se establece.*

E, a seguir, dizendo sobre os funcionários que servem nos serviços públicos autárquicos, doutrina o jurista mexicano:

“.....  
En todo caso, el personal que integra el establecimiento tiene los caracteres generales que corresponden al personal que presta sus servicios en la administración central del Estado.

La relación de servicio es una relación legal y sólo excepcionalmente tiene el carácter de contractual”.

(*Derecho Administrativo*, 1934, fls. 236, 240, n.º 167).

O Dr. Tito Prates, autor duma notável monografia sobre “Autarquias Administrativas”, não discrepa do conceito que sobre as mesmas emitem Emilio Lastra, Rafael Bielsa, Gabino Fraga e outros juristas estrangeiros:

“.....  
A autarquia não é uma simples colaboração de particulares; é a própria administração em função: serviço especial personalizado.

.....  
As autarquias administrativas são, pois, pessoas de direito público”.

(Trabalho citado, fls. 72 e 73).

Como concessão do Estado, que lhe confere a personalidade, dando-lhe direção e patrimônio próprio, a autarquia não se pode confundir com as pessoas de direito privado cuja criação se origina da vontade, da iniciativa particular.

O Dr. Placido e Silva, num interessante livro sobre “*As Caixas Econômicas Federais*”, demonstrando vasta erudição, estuda o conceito jurídico das *autarquias administrativas*. E resume as suas considerações, amparadas na nossa legislação sô-

bre o assunto, na doutrina de diversos juristas estrangeiros e pátrios e na jurisprudência dos nossos tribunais, nestes têrmos:

“Ante as precisas noções hoje tidas sôbre autarquias administrativas, entre as quais já se integraram as *“Caixas Econômicas Federais”*, como autarquias de patrimônio e renda próprias, e consideradas estas como pessoas de direito público, na mesma compreensão em que se têm as *Autarquias Administrativas Territoriais*, em que se classificam os Estados Federados e os Municípios, (temos as maiores reservas sôbre o simile, que reputamos muito exagerado por todos os aspectos) jamais se poderá persistir na dúvida de que não sejam elas departamentos da Administração Pública.

E não importa que, para desempenho de suas funções, desempenhem atos regulamentados pelo direito privado.

Para o funcionamento de um serviço público, não é imprescindível que os agentes empreguem o processo de direito público. Podem preferir o processo de direito privado, a exemplo dos contratos de locação de direito civil.

No desempenho das atribuições outorgadas, receber depósitos, fazer empréstimos, pouco importa, assim, que se utilizem as *“Caixas Econômicas Federais”*, dos mesmos processos, de ordem privada, adotados pelos Bancos e Casas Bancárias, desde que suas funções foram traçadas pelo Poder Público e são por êle assistidas, é visível sua feição autárquica e, conseqüentemente, de *pessoa de direito publico”*.

(Livro citado, fls. 130 usque 152).

Não pensa doutra maneira o Dr. Paulo Martins que, em seu trabalho sobre *“Caixas Econômicas do Brasil”*, no capítulo sobre *“Funcionários Públicos”*, afirma:

“O regulamento de 1915 adotou em relação aos seus empregados (das Caixas Econômicas), as regras gerais prescritas para os funcionários federais.

Fez bem porque, de fato, a legislação deve ser a mesma, reconhecido que são êles funcionários publicos, com as mesmas garan-

tias concedidas aos demais, pertencentes às diversas repartições federais da União.

Assim, aceita sem discrepância a condição de funcionário público para os empregados das *“Caixas Econômicas”*, verifica-se que o regulamento de 1915 atualizou, para êles, a legislação federal, que estiver em vigor”.

“Monografia citada, 1926, fls. 113).

O ilustre Dr. Benedito Costa, Procurador Geral da Fazenda, num dos seus magníficos pareceres, também já opinou:

“Basta conhecer-se a sua origem, o modo como se operou a sua criação, para desde logo se convencer que a *“Caixa Econômica”* não é um órgão da administração central do Estado, nem um estabelecimento de utilidade pública, *mas, um estabelecimento público*.

O Dec. n.º 24.427, de 19 de Junho de 1934, que deu novo regulamento às *“Caixas Econômicas”*, declara que elas são instituições de utilidade pública, e, em consequencia, gozam de todos os privilégios e imunidades inerentes a essa condição. O que se quiz significar com aquela expressão foi, evidentemente, que as *“Caixas Econômicas”* são *institutos ou estabelecimentos publicos”*. (Apud Placido e Silva, obra citada, fls. 162).

Num parecer bem argumentado e enriquecido por grande erudição e pelo exame de diversas legislações estrangeiras, o Dr. Temístocles Cavalcanti, dizendo sôbre o conceito jurídico das *“Caixas Econômicas”*, situou-as como pessoa de direito público e concluiu por classificá-las como *estabelecimentos públicos*.

São dêsse parecer as seguintes considerações, das mais interessantes e convincentes da tese por êle defendida:

“.....  
As *“Caixas Econômicas”* foram criadas pelo Estado, por êle regulamentadas, vivendo sob um regime e debaixo de uma estrutura jurídica organizada pelo próprio Estado.

E' este, aliás, o *regime comum a todos os países*, onde variam apenas os limites da intervenção do Estado nas Caixas, intervenção que vai desde a sua absorção completa até à simples garantia de um fundo de reserva para o movimento das Caixas.

Depois do exame da orientação seguida por diversos países, afirma o ilustre órgão do Ministério Público Federal:

“ .....

Ha, portanto, uma tendência geral em ligar mais intimamente ao Estado tais estabelecimentos, mesmo porque, retirando toda a idéia de lucro e beneficio de seus instituidores, maiores e melhores garantias fornecerão àqueles que com eles mantêm transações e neles depositam as suas economias.

O exemplo da Inglaterra, bem salienta Berthelemy, merece ser aqui referido.

E, continuando a digressão erudita, termina:

A tutela do Estado nas Caixas Econômicas se exerce principalmente na composição e na organização dos órgãos e na nomeação dos seus agentes.

.....

A sua autonomia importa na representação própria, na possibilidade de preencher as suas finalidades, pelos seus órgãos, dentro dos limites dos seus estatutos e regulamentos, etc.

Não exclue, entretanto, a tutela, a intervenção do Estado, que pode, por iniciativa e autoridade própria, até modificar os seus estatutos e tirar-lhe a autonomia.

*Esta se exerce, assim, por delegação da vontade do Estado, a quem comapete organizar os seus serviços dentro dos moldes mais eficientes para conseguir os seus objetivos.*

.....

As Caixas Econômicas são estabelecimentos públicos, embora tenham patrimônio e autonomia administrativa; logo, os seus

funcionários não podem deixar de ser funcionários públicos”.

(*Jornal do Comércio*, de 13 de outubro de 1936).

—

Num parecer emitido sobre o conflito de jurisdição n.º 1.556, o Dr. Gabriel Passos, digno Procurador Geral da República, assim se externou:

“ .....

Si é verdade que, variando de país em país os requisitos para a criação de entidades autônomas de direito público, segundo as respectivas e peculiares necessidades, não menos certo é, todavia, que na lei é que encontram elas fonte e origem.

Entre nós, segundo já alhures observámos, o que distingue essas pessoas jurídicas públicas das de direito privado, desde que a lei define e regula o nascimento de umas e outras, é a *iniciativa de sua criação*.

Quando for a União, ou o Estado, ou o Município, que tenha a iniciativa de criar tais entidades, serão elas pessoas jurídicas públicas; quando essa iniciativa couber a particulares, serão elas entidades de direito privado.

.....

Ora, em face da lei, a doutrina, assim como a jurisprudencia do magno tribunal, já reconheceram a Caixa Econômica como entidade de direito público.

(*Jornal do Comércio*, 21 de outubro de 1936).

—

Na nossa extinta Câmara dos Deputados, foi, ultimamente, apresentado um projeto de organização das *Caixas Econômicas*.

Despertou êsse projeto grande interêsse na “Comissão de Constituição e Justiça”, daquela casa do nosso Parlamento.

Discutiram-no com proficiência os deputados Waldemar Ferreira, Levi Carneiro, Rego Barros e Adolfo Celso.

Foi seu relator o ilustre professor deputado Waldemar Ferreira, de cujo voto vencido destacamos a seguinte conclusão com a qual estamos de inteiro acôrdo:

.....

De qualquer modo por que se examine o problema, ha a considerar que a persona-

lidade jurídica emprestada, de tal sorte, aos serviços públicos descentralizados, aos estabelecimentos públicos — considerem-se entes coletivos no sentir de uns, reputem-se entidades autárquicas no pensar de outros, digam-se autarquias administrativas, de acôrdo com a nomenclatura mais generalizada — não tem a mesma amplitude da personalidade jurídica atribuída às associações, às sociedades e às fundações.

E' uma personalidade jurídica restrita, ou, melhor, uma capacidade jurídica limitada a certos atos e contratos e, em todos os casos e sempre, tutelada pelo Estado.

Não são, pois, as autarquias administrativas — e a êste respeito não paira a mínima dúvida — pessoas jurídicas de direito privado.

IV) As "Caixas Econômicas Federais" são estabelecimentos públicos, ou sejam *serviços públicos* descentralizados, dotados de autonomia administrativa, ou autarquias administrativas, que podem classificar-se, em direito constituendo (e, diremos nós, no nosso direito constituído), como pessoas jurídicas de direito público.

V) Que os seus funcionários, como, de resto, já o decidiu a Côrte Suprema, são funcionários públicos.

(Vide Parecer publicado no *Diário do Poder Legislativo*, de 1 de janeiro de 1937, e *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, abril de 1937, vol. 33, fascículo I, 227 e 229).

Os deputados Levi Carneiro e Adolfo Celso, em votos em separado, embora entendendo que as "Caixas Econômicas Federais" são *entidades autárquicas*, pessoas jurídicas de Direito Público, divergiram, porém, quanto à classificação por êle dada aos seus funcionários.

A Constituição Federal de 1934, art. 170, n.º 1, disse o Sr. Levi Carneiro, "ampliou bastante o conceito de funcionário público; mesmo, porém, nêsse termo amplo, não se incluem os funcionários das "Caixas Econômicas".

Entretanto, aproximando-se ainda mais das conclusões do parecer do seu colega Waldemar Ferreira, o eminente representante fluminense ainda fez uma concessão, pois, confessou que:

"Pela própria índole das "Caixas Econômicas Federais", pela conexão em que estas se acham com o Estado — os seus empregados podem ser, pela lei ordinária, assemelhados ou equiparados aos funcionários públicos".

E para apoiar essa sua concessão, invocou uma sentença do juiz Ribas Carneiro, considerando os funcionários das "Caixas Econômicas Federais" *assemelhados aos funcionários públicos*. (Vide *Diário do Poder Legislativo*, de 1 de janeiro de 1937).

Ora, aquilo que o Sr. Levi Carneiro entende que pode ser feito em leis ordinárias, isto é, a equiparação dos empregados das "Caixas Econômicas Federais" aos funcionários públicos, nós pensamos que já está feito e existe em todas as leis e regulamentos acêrca dessas entidades, de 1860 até agora. (Vide Decreto-lei 24, de 29 de novembro de 1937, art. 1).

Já vai longo e fastidioso o nosso parecer.

Consideramos as "Caixas Econômicas Federais" autarquias administrativas e os seus empregados, de acôrdo com a nossa atual legislação, a doutrina e a jurisprudência que invocamos, equiparados aos funcionários públicos.

Assim pensando, estamos em boa companhia.

Mesmo, porém, que não adotássemos, a respeito das "Caixas Econômicas Federais" e dos seus funcionários, as conclusões a que chegámos, de fórmula tão generalizada, ainda assim, no caso concreto, acêrca do requerente da aposentadoria, outra opinião não podemos ter.

Ha uma circunstância especial, para nós de decisiva influência na discordância em que estamos do ato do Tesouro negando ao mesmo requerente a contagem do tempo em que êle foi servente da "Caixa Econômica anexa à Delegacia Fiscal do Maranhão".

O Regulamento das "Caixas Econômicas Federais", baixado em 1915 — Dec. n.º 11.820, de 15 de dezembro daquele ano — em seu artigo 3.º, dividiu-as em dois grupos:

"as autônomas e as anexas às Delegacias Fiscais".

Não alterou o Decreto de 1915, substancialmente, a situação estabelecida em 1887.

Regulamentou-a melhor.

Já frisámos que o Regulamento de 1915 mandou observar, em relação aos empregados das "Caixas Econômicas Federais", as regras prescritas para os funcionários federais (Vide Dec. 11.820, de 15 de dezembro de 1915 e Lei n.º 5.924, de 5 de janeiro de 1916).

Em matéria de licença, foi mandado observar o que existia referente aos empregados fiscais.

A divisão das "Caixas Econômicas Federais" em autônomas e anexas às Delegacias Fiscais, a que o Sr. Placido e Silva não atribue a menor importância, teve em vista o desenvolvimento e o valor das operações de cada uma delas.

As Caixas Econômicas anexas às Delegacias Fiscais, como a do Maranhão, onde serviu o requerente, são verdadeiras repartições públicas.

O Dr. Achilles Bevilaqua, que honra pela sua inteligência e saber as funções de consultor jurídico da "Caixa Econômica", nesta cidade, embora sustentando, num trabalho forense, tese contrária à nossa, todavia, reconheceu:

".....  
Era esta, em suma, a situação anterior ao vigente decreto n.º 24.427, de 19 de junho de 1934:

Caixas Econômicas anexas às Delegacias Fiscais, constituindo repartições públicas, realmente confundidas com a personalidade da União e Caixas Econômicas autônomas com patrimônio próprio e personalidade".  
(Revista Econômica e Previdência, janeiro de 1937, n.º 7, ano 1º).

E, como *ultima verba e ultima ratio*:

"No caso do requerente, além do local onde ele serviu — uma verdadeira repartição pública — uma outra circunstância ocorre, não menos apre-

ciável para a contagem do tempo que lhe foi negado pelo Tesouro.

O requerente foi nomeado servente da "Caixa Econômica anexa à Delegacia Fiscal do Maranhão", pelo respectivo Delegado Fiscal. — Vide certidão de fls. 12.

Não só, pois, pelo local onde prestou serviços durante o período que não lhe foi contado, mas, principalmente, pela origem da investidura, pela autoridade que o nomeou, sob cujas ordens diretas serviu, autoridade que o nomeou e podia demití-lo, o requerente, naquele período, prestou *serviço público*.

Pela origem da investidura ou nomeação se deve, num critério dos mais aconselháveis, aferir da natureza das funções do nomeado.

E no seu caso, não só pela autoridade que o nomeou, sob cujas ordens êle serviu, mas também pelo local onde, quando e como serviu, o requerente exerceu função pública, prestou *serviço público*.

Isto posto, pedindo escusas ao Tribunal pelas deficiências dêste parecer, de preferência pelos dois argumentos últimos, isto é, — o local onde serviu o requerente e a origem da sua investidura, concluimos pela recusa do registro da concessão por ter sido dada em importância inferior à devida.

Deve ser contado ao requerente o tempo de serviço prestado na "Caixa Econômica anexa à Delegacia Fiscal do Maranhão".

Rio, 12 de maio de 1938.

Leopoldo Cunha Mello.

\* \* \*

O parecer foi unanimemente aprovado pelo Tribunal de Contas em sua sessão de 20 de maio de 1938.