

Concluindo:

O impôsto de 5% instituído pelo Decreto n.º 4.613, de 2-1-1934, sobre a cota de herdeiros ou legatários residente no estrangeiro, revogado pelo Decreto-lei n.º 2.224, de 1940, e restabelecido pelo Decreto-lei n.º 8.303, de 1945, somente poderá tornar-se exigível nas sucessões abertas posteriormente a 14 de dezembro de 1945, data da publicação da nova lei, sob pena de ofensa a um direito adquirido ou a uma situação jurídica definitivamente constituída sob o império da lei anterior.

D. F., em 7 de dezembro de 1954

MIGUEL TEIXEIRA
6.º Procurador da P. D. F.

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTÁDIOS MUNICIPAIS — NATUREZA JURÍDICA

Tenho a honra de restituir a V. Exa. os processos em referência, sobre os quais solicitou o Sr. Presidente da ADEM parecer desta Procuradoria Geral.

Deseja aquela autoridade um pronunciamento sobre a “regularidade do processamento” da construção do GINÁSIO DO MARACANÃ, tendo em vista “as condições especiais desta Administração”.

No pedido dêsse parecer ainda aquela presidência menciona a Lei n.º 806, de 7-12-1954, que no seu art. 4.º facultou a revisão dos contratos de obras tendo em vista o aumento do salário mínimo.

2. As obras de construção do GINÁSIO DO MARACANÃ, conforme o revelam os processos apensos, foram precedidas de regular concorrência pública, da qual saiu vencedora a P. S/A.

Assinado o contrato, aos 30 de janeiro de 1953, no valor de Cr\$ 80.525.464,00, a obra teve início, mas em agosto do ano seguinte, em virtude da *majoração do salário mínimo, trabalho noturno determinado pela ADEM e aumento geral das utilidades em decorrência daquela majoração*, a P. S/A solicitou a revisão dos preços unitários contratuais, bem como a inclusão dos acréscimos de serviços surgidos no decorrer da obra.

Realizados os indispensáveis estudos (quadros constantes do processo anexo OBR-80/54), verificou-se que aquela revisão de preços e acréscimos importaram em Cr\$ 61.300.096,00 (sessenta e um milhões, trezentos mil e noventa e seis cruzeiros), a serem atendidos pelas verbas orçamentárias de obras daquela autarquia e crédito especial aberto pela Resolução n.º 13 do Presidente da ADEM, datada de 30-12-1953).

Autorizada e aprovada pelo Sr. Prefeito, em 21-8-1954, a lavratura do competente termo, foi o *aditamento* assinado em 31-8-1954, restando liquidar em 22-3-1955, conforme quadro a fls. 81 do processo OBR-273, a quantia

de Cr\$ 18.775.645,20, a ser satisfeita de acordo com a marcha dos serviços a ultimar e nos termos dos contratos.

A revisão de preços, em decorrência do aumento do salário mínimo, já foi assim atendida, como o demonstram as exposições constantes dos processos e os quadros de cálculos de preços unitários aos mesmos anexos.

3. A situação especial da ADEM, ou seja a sua condição de autarquia municipal, é que lhe permitiu solucionar, com rapidez, os problemas decorrentes da majoração do salário mínimo e acréscimos de serviços, sem as dificuldades e exigências que as obras contratadas, pelas várias Secretarias Gerais tiveram de enfrentar.

Concorreu, também, para essa rápida solução, a circunstância, muito particular, do Orçamento Geral do Exercício de 1954 haver incluído, sob a discriminação “Subvenções” da Verba 100 — Prefeito —, sob os Códigos Geral 8.024 e Local 3.137, a quantia de Cr\$ 63.00.000,00 (sessenta e três milhões de cruzeiros) para a “Conclusão das Obras do Ginásio do Maracanã”.

Embora, a meu ver, o art. 4.º da Lei n.º 806, de 7-12-1954, citada pelo Sr. Presidente da ADEM, tivesse por precípua finalidade satisfazer a revisão de preços das obras contratadas pelas Secretarias Gerais, a verdade é que vão ser atendidas, pela verba assim autorizada, *todos os contratos de obras estipuladas pelo Departamento Municipal de Estradas de Rodagem*, entidade autárquica como a ADEM e a quem também se atribuem verbas especiais, nos Orçamentos Gerais da Prefeitura.

Ao caso particular da ADEM não se aplica, pois, o art. 4.º da Lei n.º 806/54, porque o Orçamento Geral de 1954 atribuiu verba própria para a conclusão da obra e a finalidade dêsse diploma foi o de atender àquelas obras e não as das autarquias.

Este o meu ponto de vista pessoal, pois foi baseado em parecer meu que se redigiu a mensagem originária do art. 4.º da Lei n.º 806, *muito embora não tenha havido qualquer interferência de minha parte na fixação do montante da verba para atender à revisão dos preços dos contratos*.

Na fixação dêsse montante é que se estenderam os efeitos do art. 4.º dos contratos de obras do DNER.

4. Interessa também ao Sr. Presidente da ADEM que se apreciem as “condições especiais” da autarquia que dirige, em função da “regularidade do processamento” daquelas obras.

Qual seja a natureza jurídica dessa autarquia principalmente em suas relações com o Poder Público, que a criou, eis a chave do problema!

Nenhuma lição melhor se aplica à sua solução, que estes ensinamentos de TEMÍSTOCLES B. CAVALCANTI no *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. 5.º, pág. 106:

“Em se tratando de pessoas jurídicas criadas pelo Estado e destinadas à *exploração de certos serviços*, descentralizados, deve-se atender, antes de tudo, à *vontade do Estado através do ato instituidor da entidade*, onde devem estar *definidos os ele-*

mentos que a integram, forma de administração, regime financeiro, exercício de tutela, etc. Aí é que devem ser encontrados os fundamentos da doutrina a ser elaborada, para definir a natureza do patrimônio das autarquias.

Mas aí também, é que se encontram as grandes diferenças. Por vezes, o Estado, reservando-se o domínio dos bens, dá-lhes uma destinação especial, atribuindo à entidade esses bens para a sua exploração; outras vezes, transfere o patrimônio, anterior seu, para a constituição da pessoa jurídica, destinando-o, entretanto, à exploração de um serviço determinado.

Outras vezes, finalmente, o patrimônio se constitui depois da organização da autarquia, com a própria renda da empresa pública.”

Em seqüência ainda esclarece o Dr. TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI que exemplo do primeiro caso foi o que ocorreu com o LÓIDE BRASILEIRO em 1937 e do segundo caso a CENTRAL DO BRASIL, assim finalizando:

“Esta incorporação se verifica para todos os efeitos e os privilégios de que venham a gozar dependem das disposições legais que venham porventura a outorgar tais prerrogativas.

É que o Estado, criando esses serviços descentralizados e concedendo-lhes personalidade jurídica, tem a faculdade de definir esta personalidade nos termos mais convenientes ao serviço público.”

Mais inciso ainda se mostra PONTES DE MIRANDA (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, págs. 361) ao procurar esclarecer o que seja autarquia naquela sua pitoresca linguagem:

“O elemento decisivo para se saber se há ou não, autarquia, é o de estar, ou não, o grupo, ou corpo, investido do direito de senhoria, de arquia, de imperium, do poder do comando, estatal ou paraestatalmente.

O poder e fim de cada grupo, ou corpo, é que mostra se há, ou não, arquia; uma vez que, *ex hypotesi*, são autônomos, há autarquia.

Se não há arquia, imperium, há apenas corporação qualificada, “qualifizierete Korporation”, segundo a expressão de W. KAHL.

Quando há arquia, senhoria, imperium, a administração pública reserva-se maior possibilidade de intervenção, a despeito da autonomia, inclusive mediante aprovação de atos, de recursos ou de vetos (Dresos, Verwaltungsreform, 236), ou tomada estatal de contas (*Constituição de 1946*, art. 77, II, 2.^a parte; e.g., os chamados “institutos”, como o Instituto do Açúcar e do Alcool).”

5. Colocada a solução do problema nestes termos doutrinários, vejamos qual o ato instituidor da ADEM e como se esboçou a sua personalidade, em todos os seus aspectos.

Pelo art. 2.^o da Lei n.^o 57, de 14-11-1947, foi o Prefeito do Distrito Federal autorizado:

“1.^o — A organizar uma entidade autárquica da Prefeitura (Administração dos Estádios Municipais — A.D.E.M.), com personalidade jurídica, sede e fóro no Distrito Federal, sujeita à fiscalização da Municipalidade e com privilégios inerentes à sua natureza jurídica, isenta de impostos e emolumentos sobre seus bens durante 30 (trinta) anos, serviços e utilidades — para construir e administrar os estádios municipais previstos no art. 1.^o.”

Baseado nessa autorização legislativa, o Prefeito baixou o Decreto n.^o 9.239, de 25 de maio de 1948, que desta forma instituiu a autarquia:

“Art. 1.^o — Fica instituída a Administração dos Estádios Municipais — A.D.E.M., com personalidade jurídica, sede e fóro no Distrito Federal e privilégios inerentes, inclusive isenção de impostos sobre seus bens, serviços e utilidades.

Parágrafo único — A A.D.E.M. é uma entidade autônoma com administração própria, sujeitando-se, porém, à fiscalização da Prefeitura do Distrito Federal.”

6. Para a execução do Decreto n.^o 9.239/48 foi posteriormente publicado um Regulamento, aprovado pelo Decreto n.^o 9.855, de 9-8-1949, pelo qual passou a se reger a ADEM.

Do mesmo constam os fins da instituição, forma de administração e atribuições dos dirigentes, fiscalização por um Conselho Fiscal já previsto no Decreto n.^o 9.239/48, regime do pessoal, fontes de receita, patrimônio, orçamento e regime de contas. Esse diploma executivo acha-se hoje revogado pelo Decreto n.^o 12.524, de 3 de julho de 1954, o qual aprovou o novo Regulamento da ADEM.

Inovador em certos aspectos, notadamente no capítulo referente a Pessoal, o atual Regulamento deu maior plasticidade à execução orçamentária da autarquia, como o demonstra o seu art. 36, no qual se fixou o princípio de que a execução orçamentária será regulada por instruções baixadas pelo presidente da ADEM.

7. Quanto ao patrimônio, os dois regulamentos (arts. 39 e 42 respectivamente), após declará-lo constituído pelos bens que possuir ou adquirir a autarquia e rendas auferidas pelas fontes de receita especificadas no art. 28 do antigo e 33 do atual, firmaram a sua absoluta independência, quando proclamaram (art. 40 antigo e atual 43):

“O patrimônio da ADEM é de sua *exclusiva propriedade* e em caso algum poderá ter aplicação que contrarie os objetos de sua finalidade, sendo nulos, de pleno direito, os atos em contrário.”

8. A autonomia administrativa da ADEM, outrossim, não prescinde a aprovação de certos atos por parte do Prefeito, como aliás já o determinara em linhas gerais o ato instituidor. A fiscalização das fontes de receita e correlatas despesas está a cargo do Conselho Fiscal e de uma delegação de controle do Tribunal de Contas do Distrito Federal, nos termos da Lei federal n.º 830, de 23-9-1949 (arts. 46 e 86), aplicável à PREFEITURA pelo art. 18, § 3.º, da Lei Orgânica.

Os administradores das entidades autárquicas, aliás, são obrigados, por força do art. 77, n.º II, da Constituição de 1946, a prestar contas ao Tribunal de Contas.

Aquela prévia aprovação do Chefe do Executivo Municipal é, desta forma, necessária à nomeação, demissão, etc., de funcionários (art. 18, letra b), as transações ou desistências judiciais (art. 18, letra t), o que importa em sujeitar ao PREFEITO o referendo dos contratos para a execução das obras.

9. O quadro supra exposto demonstra ser a ADEM uma autarquia com autonomia de direção, patrimônio próprio e fiscalização prévia e *a posteriori*, conforme a natureza dos atos praticados por seus dirigentes.

No que tange à aplicação dos recursos que lhe são atribuídos no Orçamento Geral da Prefeitura, distribuídos que sejam no seu Orçamento próprio, aprovado pelo Conselho Fiscal, resta aplicá-los na forma prevista e autorizada.

No caso objeto da presente consulta, a verba orçamentária teve a aplicação indicada — conclusão da obra do Ginásio do Maracanã, o Sr. Prefeito aprovou o plano inicial, suas modificações, e o contrato aditivo, restando apenas apurar-se o Conselho Fiscal também opinou (o que os processos apresentados não mencionam), por se tratar de aplicação de fundos de valor superior a Cr\$ 500.000,00 (art. 18, do Reg.).

Com a ressalva, pois, deste último detalhe, não tenho dúvida em assinalar que me parecem haver sido cumpridas tôdas as formalidades extrínsecas adequadas à regularidade do processamento da construção do GINÁSIO DO MARACANÃ, tendo em vista a lei criadora dessa autarquia, a natureza jurídica de sua instituição e demais peculiaridades legais.

10. Quanto às formalidades intrínsecas, ou seja ao pagamento das contas e lançamentos contábeis, não me cabe opinar.

Êste o meu parecer, salvo melhor juízo.

D. F., 27 de abril de 1955

OSVALDO DE MIRANDA FERRAZ
5.º Procurador da P. D. F.
(Substituto)

FUNCIONÁRIO — PROMOÇÃO

Promoção. Alterabilidade das condições a que se subordinam. Lei n.º 407, de 1949: a oportunidade de sua aplicação deve ficar ao critério do Poder Executivo.

Restituo a V. Exa. o processo administrativo n.º 202.645/52, em que W. F., então Bibliotecária classe “L”, requereu aproveitamento na vaga da classe “M”, deixada por M. D., em virtude de reclassificação, no padrão “R”, decorrente de decisão judicial, cujos efeitos se projetaram a 1.º de janeiro de 1940.

A requerente era, de direito, a única ocupante da classe “L”, eis que constando a referida classe de 2 lugares, o outro titular — G. L. C. — foi por sua vez igualmente reclassificado, via judiciária, no padrão “S”.

Verifica-se portanto que, mesmo anteriormente à Lei n.º 407, de 1949, já era a postulante candidata única à promoção à classe “M”, demonstrado como ficou a ocorrência, no tópo da carreira, da vaga a que fazia jus, por acesso regular, o titular da classe imediatamente inferior (“L”). A esta letra havia sido promovida, em 9-4-1949, a requerente.

Ocorreu pouco depois, em 24 de novembro do mesmo ano, a publicação da Lei n.º 407, assinada na véspera, fazendo produzir efeitos a partir da publicação.

Diz a lei, dispondo no seu art. 1.º, *verbis*:

“Fica dispensada a exigência do interstício aos funcionários das carreiras em cujas classes superiores existem vagas decorrentes de criação, reestruturação de quadros, ou reclassificação, qualquer que seja o número de promoções necessárias ao preenchimento integral dessas classes superiores, obedecendo-se, em todos os casos, ao critério de antiguidade na classe e, em caso de empate, no serviço municipal”.

eximiu a requerente, como outros em situação semelhante, de completar o interstício legal, para aspirar a promoção passando destarte e a partir de 24 de novembro de 1949, a aguardá-la.

A promoção no funcionalismo, sob o ponto de vista doutrinário, não pode ser reclamado como direito adquirido. Não há direito adquirido nas condições para promoção. As promoções de funcionário são estritamente estatutárias, podendo as suas condições ser, inclusive, alteradas por legislação subsequente. Não é outro o pensamento do Egrégio Supremo Tribunal Federal, manifestado através de jurisprudência nesse sentido, tratando-se consequentemente de matéria pacífica.

Promoção, portanto, é mera expectativa de direito podendo quaisquer dispositivos legais, referentes ao assunto, ser modificados, sem que possam invocar direito adquirido aqueles que se julgam prejudicados.