CAIXA ECONÔMICA ESTADUAL — FILIAÇÃO DE SEUS SERVIDORES A INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA — COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO

— Os empregados da Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais são segurados obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários.

MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROCESSO N.º 688.905

Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, solicitando seja dirimida a dúvida de filiação às instituições de previdência social dos funcionários da Caixa Econômica Estadual de Minas Gerais.

Pareceres:

A Caixa Econômica Estadual do Estado de Minas Gerais, foi reorganizada pela Lei Estadual n.º 46, de 18 de dezembro de 1947 e regulamentada pelo decreto n.º 2.649, de 30 de março de 1948. Fundado no art. 3.º do decreto-lei n.º 627, de 18 de agôsto de 1938, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, levanta dúvida quanto à pretendida inscrição dos funcionários da aludida Caixa, no Instituto dos Servidores do Estado, quando, no seu entendimento, são os mesmos segurados obrigatórios do mencionado Instituto.

A matéria foi debatida no parecer de fls. 15, de autoria do Presidente da Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais, citando, para concluir, pela competência do Instituto dos Servidores ao invés do Instituto dos Bancários, vários diplomas legais e a própria Constituição Estadual no art. 122. Discute-se a natureza jurídico-legal das autarquias, para se concluir pela existência de uma relativa independência administrativa, sem perda do caráter de fragmento do organismo estatal.

Não procede o fundamento de que o decreto-lei n.º 627 é anterior à Constituição do Estado, de vez que o próprio dispositivo invocado, da lei má-

xima Estadual, o art. 22, deixa à evidência, o equívoco em que labora o mesmo parecer.

O art. 122 determina que são compulsòriamente inscritos, como sócios, no Instituto de Previdência dos Servidores do Estado — todos aquêles que exercerem, mesmo em caráter transitório, e sob qualquer categoria, função pública civil, estadual ou municipal — e acrescenta: "observadas as normas gerais de previdência que a União estabelece (Const. Federal, art. 5.º, letra *b* e 6.º).

O art. 5.º da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, determina de modo imperativo, caber à União, entre outras atribuições: XV — legislar sôbre: *a*) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção de saúde; e de regime penitenciário; e no art. 6.º estabelece que a competência *federal* para legislar sôbre as matérias do art. 5.º, n.º XV, letras *b*, *c*, etc., *não exclui* a legislação estadual, *suplementar ou complementar*.

A fixação do quadro de segurados, nos diversos Institutos não é de natureza supletiva ou complementar, mas fundamental. Dela se origina a própria Instituição de Previdência, num dos seus fatôres básicos — segurados, receita e despesa, benefícios, estabilidade atuarial. Se aos Estados fôsse lícito excluir os segurados das várias instituições, ou teríamos uma dupla organização, ou a multiplicidade de contribuintes de várias atividades, numa mesma entidade, o que contraria a norma legislativa brasileira de previdência social. Como se proceder com os empregados dos Bancos Estaduais, inclusive os da Prefeitura do Distrito Federal ? Os funcionários das Caixas Econômicas, como o reconhece o próprio parecer de fôlhas e os define a legislação vigente no Estado de Minas Gerais, — *não são servidores do Estado*" e a questão já está entre nós definitivamente regulada.

A se admitir o critério do parecer de fôlhas teríamos que os funcionários das Caixas Econômicas Federais, seriam segurados obrigatórios do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I. P. A. S. E.), e todavia, êles o são do Instituto dos Bancários, entidade criada para amparar todos os que trabalham em especial, nas instituições de crédito e demais definidas na legislação especial.

Em vista do exposto, a Comissão é de parecer que todos os empregados da Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais são segurados obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários. — *Júlio César Tavares*, Relator. — *J. M. de Azevedo e Castro*, Presidente. — 1. Julgamos dignos de acolhida os fundamentos e conclusões do parecer da Comissão especial, a fls. 26, concernente à filiação ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários dos empregados da Caixa Econômica Estadual do Estado de Minas Gerais, os quais o Estado entende estarem sujeitos ao regime do Instituto de Previdência que mantém para os respectivos servidores.

2. Efetivamente, é de ser considerado, antes de tudo, e como razão principal de decidir, o argumento que o parecer referido bem invoca, de que a competência para legislar sôbre *previdência social é preferentemente federal*, tal como dispõe a Constituição da República, em seu art. 5.º, inciso XV, alínea *b*, *verbis:* "Art. 5.º — Compete à União: ..... XV — Legislar sôbre: ..... *b*) normas gerais de direito financeiro; *de seguro e previdência social;* de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário, "e apenas supletiva e complementarmente é que compete aos Estados legislar sôbre tal matéria, pelo que é de se inferir que, na colisão do exercício da competência preferencial com a supletiva, deve, necessàriamente, prevalecer a primeira. Tal como observa Pontes de Miranda, "... o poder legislativo central emite o direito que entende fundamental e, num e noutro caso, os Estados-membros só suprirão lacunas e deficiências". (Co-

mentários à Constituição de 1946, vol. I, pág. 340).

3. Por outro lado, se não padece dúvida doutrinária em que as autarquias são emanações do Estado, e, *"latu sensu"*, compreendem-se na definição de *serviço público*, nem por isso a forma autárquica atribuída a uma atividade bancária nìtidamente caracterizada, qual seja a das chamadas *Caixas Econômicas*, basta para excluir essa atividade do âmbito da legislação federal que às mesmas se refere. Em verdade, no regime constitucional brasileiro, o Estado federado que tomar a seu cargo empreendimento econômico a cujo respeito a União Federal tenha competência legislativa, não poderá eximir-se às regras que êste venha a expedir no exercício dessa competência. Dêsse modo, o âmbito de autonomia que a Constituição Federal assegura aos Estados na organização de seus próprios serviços (art. 18) não poderá ultrapassar os limites da atividade estatal própriamente dita, não se estendendo a empreendimentos industriais ou bancários que o Estado pretenda levar adiante. Se nada obsta a que um Estado federado se dedique a tais empreendimentos, sob a forma descentralizada da *autarquia* ou indireta das sociedades de *economia mista*, não poderá êle pretender, contudo, guardar nessa atividade as prerrogativas constitucionais de autonomia, face a legislação federal reguladora da matéria, pois, se assim fôsse, estaria virtualmente derrogada a competência que o diploma constitucional assegura taxativamente à União.

4. Nessa conformidade, sendo as Caixas Econômicas estabelecimentos bancários de natureza popular, sempre que um Estado federado quiser instituí-las, terá que se subordinar em tudo à legislação federal reguladora dêsses estabelecimentos, inclusive naquilo que essa legislação dispuser sôbre o regime de proteção do respectivo pessoal.

5. No caso em aprêço, incluindo a lei federal, decreto-lei n.º 627, de 18 de agôsto de 1938, entre os associados obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários *os empregados que sob qualquer forma de remuneração* prestem serviços a "bancos, casas bancárias, casas de penhores, emprêsas de capitalização, cooperativas de crédito, sociedades de economia coletiva, sociedades mutualistas, *Caixas Econômicas*, Caixa de liquidação autônomas, emprêsas de administração ou venda de imóveis (estas quando operarem em empréstimos ou financiamentos), emprêsas para venda de títulos da Dívida Pública, excetuados, porém, os empregados do Banco do Brasil que, dentro dos 30 dias seguintes à instalação do Instituto, fizeram a opção prevista no art. 29 do decreto n.º 24.615, de 9 de julho de 1934, "não há senão reconhecer que os empregados da Caixa Econômica instituída pelo Govêrno do Estado de Minas Gerais se acham incluídos no regime de previdência da lei federal e devem, necessàriamente, ser inscritos no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários como seus associados obrigatórios; nem é de prevalecer contra êsse preceito de natureza obrigatória, e extensivo a todos os empregados da referida Caixa, legislação estadual posterior que os tenha filiado a regime diverso, mantido pelo próprio Estado.

6. Nosso parecer, portanto, é para que seja a obrigatoriedade da inscrição referida encarecida e solicitada diretamento do Govêrno do Estado de Minas Gerais em cumprimento ao preceito federal imperativo. — *Oscar Saraiva.* Consultor Jurídico.

Despacho: De acôrdo com os pareceres da Comissão Especial e do Senhor Consultor Jurídico. Faça-se expediente ao Senhor Governador do Estado de Minas Gerais. — *Cândido Mota Filho.* Respondendo pelo expediente.