AUTARQUIA — BANCO NACIONAL DE CRÉDITO COOPERATIVO

— O Banco Nacional de Crédito Cooperativo é uma autarquia; não é uma sociedade de economia mista, à qual tenha aplicação a lei que rege as sociedades por ações.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 13.750-54

Presidência da República. Consultoria Geral da República. E.M. n.º 276, de 11 de novembro de 1954, submetendo à consideração presidencial o Parecer sob n.º 24-U de mesma data, sôbre a natureza jurídica do Banco Nacional de Crédito Cooperativo e a formação de seu quadro de pessoal como órgão autárquico. "Aprovado. 16-11-54". (Rest. proc. ao M.A. em 18-11-54).

*

PARECER

I — A direção do Banco Nacional do Crédito Cooperativo reluta em aceitar as conclusões do parecer do Departamento Administrativo do Serviço Público, apoiado pela Consultoria Geral da República, no sentido de dever o estabelecimento sujeitar-se à legislação que coordena o sistema de classificação de cargos e retribuição dos órgãos do serviço público de administração direta ou descentralizada, a saber, defende o ponto de vista de que não é autarquia, mas sociedade de economia mista, para elaborar o quadro de seus servidores sem os padrões e símbolos do serviço público federal.

Pôsto que organização de cunho nìtidamente bancário, o Banco de Desenvolvimento Econômico sujeita-se à referida legislação, também as Caixas Econômicas, por fôrça do Decreto-lei n.º 5.527, de 28 de maio de 1943, mas, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo quer ter o seu quadro desvinculado dessas normas.

Como se disse, o meu eminente antecessor não lhe deu razão, conforme se verifica do processo, conceituando o estabelecimento como entidade autárquica, em brilhante e exato parecer que merecera a aprovação do Chefe do Govêrno, em 10 de agôsto de 1953 (Parecer 294 T, de 4 de agôsto de 1953).

Após essa data, em face da referida decisão, os empregados do Banco dirigiram memorial ao Presidente da República solicitando a organização do quadro funcional, bem assim a expedição do regulamento do pessoal respectivo enquadrado nas normas da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, com os respectivos direitos, deveres e vantagens.

A direção do mencionado estabelecimento, à qual foi submetido o processo por decisão do Presidente da República para as providências necessárias, volta ao assunto, assinalando que julgados trabalhistas e um acórdão da 3.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal decidiram: aquêles, constituir-se o Banco uma sociedade de economia mista, e não entidade autárquica, e, assim, seus servidores devem ter suas relações de emprêgo dirimidas pela Justiça do Trabalho, e o citado acórdão proferido no mandado de segurança n.º 861, em 18 de novembro de 1953, que não tem o Banco, que se lhe afigura companhia de economia mista, o direito a isenção de impostos conferida aos órgãos autárquicos.

Em face de tais decisões, antes de organizar o quadro funcional e o referido regulamento, o Presidente do Banco solicita reconsideração do assunto para reexame da natureza jurídica do estabelecimento, no propósito de não sujeitar-se àquelas normas de classificação de cargos pelas quais se regem os órgão autárquicos.

Por sugestão do Departamento Administrativo do Serviço Público, determina o Excelentíssimo Senhor Presidente da República o pronunciamento desta Consultoria Geral.

II — Não se deve impressionar a direção do Banco com um ou outro julgado, proferidos, é certo, por juízes ilustres, pouco afeitos, porém, pela natureza mesma das causas que ordinàriamente lhes são submetidas, a questões administrativas, ao negarem ao órgão, de que se trata, a qualificação de entidade autárquica.

Também o Instituto Mineiro de Café era uma autarquia, como o demonstrou insofismàvelmente Francisco Campos, em parecer notável (*Pareceres*, 2.ª série, pág. 205-225) e, apesar disso, a princípio se lhe negara essa característica, só mais tarde reconhecida (*Revista de Direito Administrativo*, vol. II, pág. 156).

Quem, de ânimo desprevenido, ler a Lei n.º 1.412, de 13 de agôsto de 1951, concluirá que o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, criado por êsse diploma, é a mesma autarquia, Caixa de Crédito Cooperativo, com as mesmas finalidades, tendo "por objeto assistência e amparo financeiro às cooperativas" (art. 2.º) ou o financiamento e fomento do cooperativismo no território nacional (Decreto-lei número 5.893, de 19-10-43, art. 104). A União garante as suas operações, financia a sua instalação e regular funcionamento (art. 3.º). O regulamento aprovado para a Caixa de Crédito será observado (art. 2.º). É o Banco subordinado ao Ministério da Agricultura e seu funcionamento e administração obedecerão ao disposto na legislação referente à Caixa de Crédito Cooperativo (art. 12). Além do capital, o estabelecimento terá, entre outros recursos, os oriundos do Fundo do Fomento ao Cooperativismo, além de taxas federais e estaduais que se criarem para êsse fim: e, ainda, quaisquer outros auxílios e doações que lhe forem reservados (art. 6.º).

É certo que permitiu a lei que do capital do Banco de quinhentos milhões de cruzeiros, duzentos milhões fôssem reservados à participação das cooperativas legalmente constituídas e em funcionamento. Estas, porém, não são pròpriamente acionistas, nos têrmos da nossa legislação comercial, ou bancária, pois, "receberão juro fixado pela administração" (art. 4.º).

A administração do Banco não é eleita, mas, nomeada pelo Govêrno federal não se aplicando ao órgão assim criado a lei de sociedade por ações.

Nas sociedades de economia mista, o Estado se associa a uma emprêsa cujo sistema é, em princípio, o das sociedades anônimas, como testemunha Oscar Saraiva.

A seu turno, o autor do projeto da Lei de Sociedade por Ações, Trajano Miranda Valverde, esclarece:

"Conclui-se da síntese acima feita que, entre nós, o processo da fundação de sociedades anônimas ou companhias de economia mista não difere, em substância, do que é regulado pela lei comum (Decreto-lei n.º 2.627, de 26 de outubro de 1946) para fundação de sociedades anônimas ou companhias particulares, que resolvem obter capitais por subscrição pública" (*Revista de Direito Administrativo*, vol. I, fasc. II, pág. 436).

No Banco, como se disse, não tem aplicação a legislação sôbre tais sociedades. Não é, pois, o estabelecimento sociedade de economia mista, conhecida em nosso direito.

III — Em meu parecer, o Banco é órgão autárquico, como o conceituaram o Departamento Administrativo do Serviço Público e o meu ilustre antecessor, Dr. Carlos Medeiros Silva, no citado parecer. O Poder Judiciário, pelos seus mais altos tribunais federais, reconhecer-lhe-á, ao certo, essa qualificação, desde que exposta correntemente a sua situação legal, em recursos e em conflitos de jurisdição.

Com efeito, o que caracteriza a autarquia é a capacidade de administração própria, não obstante a subordinação estatal. Por motivos vários, reconhece

o legislador que certos serviços públicos especiais se destaquem da administração centralizada: ocorre, assim, a descentralização de serviços e, para gerí-los, cria-se um órgão, que não pode deixar de ser controlado pelo Poder Executivo, por suas várias divisões. Êsse órgão gestor é conhecido entre nós por autarquia.

Com exatidão doutrina Bulrich: *"Atendiendo a su etimologia, "autonomia" significa el derecho de darse leyes a si mesma, entanto que "autarquia" significa el derecho de administrarse a si mesmo en base a las leyes que dicta otra entidade"* (*Princípios Generales de Derecho Administrativo"*, 1942, págs. 170-171).

Hauriou, do mesmo modo, define a autarquia como *"une personne administrative qui gere un service public, special"* (*Droit Administratif*, 5.ª ed. pág. 478), conceito repetido por Fritz Fleiner, quando assinala que, para atender a uma determinada função, separa-se da organização geral administrativa um conjunto de meios, de modo que tenham êstes existência independente, do ponto de vista técnico, e personalidade própria (*Instituciones de Derecho Administrativo*, 1935, página 260).

O legislador, na espécie, criou o serviço público especial de fomentar o cooperativismo no território nacional, e, para gerí-lo, instituiu, primeiro, a Caixa de Crédito Cooperativo (Decreto-lei n.º 5.893, de 19-10-43, art. 194) e, depois essa Caixa passou "a ter a denominação de Banco Nacional de Crédito Cooperativo" (Lei n.º 1.412, de 13-8-51), com as características já assinaladas.

Trata-se, evidentemente, de serviço público descentralizado, de verdadeira autarquia, apesar da desvirtuação, admitida pela lei, de parte do capital poder ser tomado por sociedades cooperativas, sem que, contudo, sejam sócias ou tenham ingerência na administração do órgão, que é estatal.

IV — Em face do exposto, não se vê como alterar o parecer desta Consultoria Geral da República. A direção do Banco, atendendo à decisão do Govêrno e à solicitação dos seus empregados, deve, sem demora, organizar o quadro do pessoal e elaborar o projeto de regulamento e submetê-lo à aprovação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, por intermédio do Ministério da Agricultura, a que está subordinado em virtude de expresso dispositivo legal, observando-se as disposições que regem tais quadros e regulamentos, quando se trata de órgão autárquico, sem admitir naqueles, como é de lei, nenhum servidor, respeitadas as situações existentes, sem concurso de provas.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 11 de novembro de 1954. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor Geral da República.