ATO INSTITUCIONAL — SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

— Interpretação do art. 7.º do Ato Institucional, de 1964.

MINISTÉRIO DA FAZENDA

PROCESSO S. C. Nº 153.214-64

Ministério do Trabalho e Previdência Social — Aprovo o parecer de fls. 25 verso, do Dr. Procurador Geral da Fazenda Nacional. Publique-se, juntamente com o mencionado parecer e o de fls. 9-24 e, em seguida arquive-se o processo.

São os seguintes os pareceres:

Interessado: Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Assunto: Aplicabilidade do Ato Institucional aos empregados das Sociedades de Economia Mista.

NOTA DA REDAÇÃO: O Presidente da República aplicou, mediante numerosos decretos de demissão, o art. 7º do Ato Institucional ao pessoal das sociedades de economia mista. (*Diário Oficial* de 9-10-64 e outros).

A Comissão de Defesa dos Capitais Nacionais, em sessão de 19 do corrente, presente a maioria de seus membros, como consta da Ata respectiva, e tendo em vista o parecer do Relator à unânimidade resolve:

a) aprovar, sem divergência de votos, o parecer do Relator;

b) Recomendar;

1°) que seja sustada, nas emprêsas de economia mista, a aplicação das disposições do Ato Institucional;

2°) que seja dada ciência ao Senhor Ministro do Trabalho e Previdência Social do teor do parecer aprovado por esta Comissão; e

3°) que no caso de ser mantida por aquela Secretaria de Estado o ponto de vista contido no parecer de sua Consultoria, seja a matéria submetida à melhor apreciação do Sr. Consultor-Geral da República a fim de ser dado tratamento uniforme à espécie em exame, mantida até êsse pronunciamento a sustação recomendada no item 1°.

c) submeter esta resolução à superior apreciação do Senhor Ministro.

C.D.C.N., 19 de agôsto de 1964. — *Pedrylvio Francisco Guimarães Ferreira,* Relator e Presidente em exercício.

Ainda que em completo acôrdo com o entendimento manifestado pelo douto representante desta Procuradoria-Geral, junto à Comissão de Defesa dos Capitais Nacionais, entendimento apoiado em erudita e irretorquível fundamentação, devo opinar pelo arquivamento do proceso, face à inviabilidade das recomendações propostas pela Comissão. É que pràticamente decorrido o prazo estatuído no artigo 7° do Ato Institucional, cessa a possibilidade de sua incidência sôbre quaisquer situações jurídicas.

Quando assim não fôsse descaberia ao Ministério da Fazenda tomar a iniciativa isoladamente das demais, em matéria que diz respeito a diretrizes polticas vinculadas à própria motivação histórica do Ato Institucional.

É de salientar que a matéria foi objeto de decisão governamental conjunta (Decreto n° 53.897, de 27-4-64, elevada portanto a nível presidencial.

Com a proposta de arquivamento, encaminhe-se ao Gabinete do Ministro.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em 9 de outubro de 1964. — *José Cavalcanti Neves,* Procurador-Geral.

Interessado: Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Assunto: Aplicabilidade do Ato Institucional aos empregados das Sociedades de Economia Mista.

Atendendo à solicitação formulada pela Comissão de Defesa de Capitais Nacionais o Sr. Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho e Previdência Social remete, para apreciação, cópia do parecer emitido por S. S°, referente à aplicabilidade dos dispositivos do Ato Institucional. fundações públicas e outras entidades asselhadas.

2. A matéria, por sua magnitude, não só pelas conseqüências econômico-financeiras na vida das emprêsas de que a União é acionista, resultantes dos pesados ônus decorrentes de dispensas, como pelos reflexos de uma interpretação menos exata, capaz de alterar o *status* de numeroso pessoal, que integra os quadros das citadas companhias, merecia cuidadoso estudo e manifestação da Pasta da Fazenda, onde se inclui na competência desta Comissão.

3. A questão, afastado qualquer aspecto politico, a par de sua revelância financeira, envolve diversos aspectos jurídicos, que vão desde à natureza do Ato Institucional e sua exegese, passando pelos conceitos de função pública, de sociedades por ações, para chegar à relação jurídica entre o empregado e a emprêsa de economia mista.

4. Seria ociosa a discussão em tôrno da hierarquia nominativa do Ato Institucional. Nascido de um movimento que al-

terou a ordem jurídica então vigente, o Ato convalesceu em parte, a Constituição, assim como as demais leis do país.

5. O comando das fôrças vitoriosas baixando aquela norma, limitou a discrição de que se investira, resultante da queda do govêrno anterior. Dessa forma, estabeleceu uma ordem jurídica, calcada no Ato Institucional e normas revigoradas da antiga Constituição.

6. Assim como em 1937, a estrutura jurídica decorre de um ato outorgado, que institucionaliza e limita o poder discricionário. Conseqüentemente, as normas baixadas com aquêle ato têm hierarquia constitucional, pois inexistem outras que lhes sejam superiores.

7. Outrossim as normas de direito comum que, porventura, se contraponham ao Ato Institucional consideram-se abrogadas.

8. Nesse mesmo Ato, incluem-se normas de vigência temporária, de caráter transitório, restritivas de direitos consagrados na constituição por êle revigorado, normas essas que prevalecem, no período fixado sôbre as disposições constitucionais, cuja vigência fica suspensa.

9. norma em questão é assim, hieràrquicamente, constitucional; temporária; de direito excepcional; tendo conteúdo restritivo de garantias também constitucionais. Tal configuração por si só, indica a delicadeza da questão e, mais que em qualquer outra hipótese, é oportuna a advertência de Carlos Maximiliano, expressão maior da hermenêutica nacional:

"Deve o intérprete, acima de tudo desconfiar de si, pesar bem as razões pró e contra, e verificar esmeradamente se é a verdadeira justiça, ou são idéias preconcebidas que o inclinam neste ou naquele sentido" (*Hermenêutica e Aplicação do Direito* — ed. 1957 — pág. 137).

10. As normas excepcionais se estabelecem por motivos especiais contra outras normas de direito comum, daí porque é princípio assente em tôda a doutrina sua interpretação estrita; não se estendem além dos casos expressamente designados.

11. Realmente, é princípio clássico que *exceptiones sunt striotissimae interpretationis*, aliás objeto de disposição na Lei de Introdução ao Código Civil.

12. É antiquíssima a origem da regra exegética e já Paulo, no Digesto, a consagrava:

"Quod vero contra rationem juris receptum est non est producendum ad consequentias".

E também o *Codex Juris Canonici*:

"Leges quae poenan statuunt, aut liberum jurium exercitlum coarctant, aut exceptionem a lege continente, strictae subsunt interpretationi". (Livro I, titulo I, canôn. 19).

13. A norma restritiva de direito, notadamente à liberdade jamais poderá ter exegese analógica ou ampliativa. E quando se diz liberdade é no seu sentido mais amplo.

Essa a lição do insigne Carlos Maximiliano:

"Interpretam-se estritamente as disposições que limitam *a liberdade*, tomada esta palavras em qualquer das suas acepções: liberdade de locomoção *trabalho* trânsito, *profissão*, indústria, comércio, etc." (nossos os grifos nas expressões trabalho e profissões) — *op. cit.* — pág. 287.

E adiante, como o apoio de Chiaroni:

"A lei moderna, mas também tutela a prerrogativa suprema do homem; se a *limitação não é certa, se oferece margem a dúvidas* por falta de clareza ou por impropriedades de linguagem, interpreta-se contra a restrição, a favor da liberdade". (nossos os grifos — *op. cit.*, pág. 287).

Em abono da assertiva, invoca dentre outros, os brocardos:

"Quotien dubia interpretatio libertatis est, secundum libertatem respondendum arit."

"Libertas omnibus rebus favorabilior est."

14. Finalmente, ao tratar da interpretação de normas constitucionais, sem dar margem a dúvidas, doutrina o saudoso mestre:

"Interpretem-se estritamente os dispositivos que instituem exceções as regras ge-

rais firmadas pela Constituição. Assim se entendem os que favorecem algumas profissões, classes, ou indivíduos excluem outros, estabelecem incompatibilidades, asseguram prerrogativas, *ou cerceiam embora temporàriamente, a liberdade, ou as garantias*" (nossos os grifos, *op. cit.*, pág. 338).

15. Em que pêse à hierarquia maior da norma, teria ela certo caráter penal. E sua admissão só se faria possível dada essa hierarquia pois de outra forma esbarraria no princípio geral: *nula poema sine praevia lege*.

Ainda por essa característica.

"Só compreende, porém, os casos que especifica. Não se permite estendê-la, por analogia ou paridade" (C. Maximiliano — *op. cit.*, pág 397).

16. A respeito o autorizado doutrinador invoca a solução do Código italiano de 1865 (art. 4°):

"As leis penais e as que restringem o livre exercício dos direitos ou criam exceções às regras gerais ou a outras leis, não se estendem além dos casos e tempos que especificam". (Ob. cit. pág. 397).

17. Guardados os princípios gerais e especiais de hermenêutica, acima invocados, pela lição dos mestres podemos concluir que a disposição do Ato Institucional, seja por sua natureza de direito excepcional, seja por seu conteúdo de norma restritiva de direitos e garantias também constitucionais e, conseqüentemente, penal, deve ter inequivocamente, interpretação estrita, excluída a analogia ou qualquer aplicação extensiva.

18. Vejamos, agora, a quem se endereça a norma.

O *caput* do artigo 7° poderia se prestar a dúvidas quanto à área de comando do dispositivo, todavia, os parágrafos, que o elucidam, as dirime. E os artigos 8° e 10 vêm em reforço da interpretação estrita, que é, aliás, como se demonstrou, a melhor exegese para normas dessa natureza.

19. A suspensão de garantias constitucionais, assim como as demais restrições contidas no Ato, se endereça exclusivamente aos titulares de funções públicas.

20. A se admitir outra interpretação, vale dizer aceita que fôsse sua extensão aos empregados de sociedades de economia mista, a expressão *estabilidade*, incerta no art. 7°, diria respeito, não apenas à estabilidade na função pública, mas à estabilidade de que trata a Consolidação das Leis do Trabalho, e, assim, aplicar-se-ia a tôda e qualquer relação de emprêgo, mesmo entre particulares. Se inexistisse, como se infere dos parágrafos, restrição a figura da estabilidade referida no dispositivo, qual seria a razão de sua aplicação apenas aos empregados em sociedades de economia mista e não a todos os empregados? Qual a razão determinante dessa interpretação?

21. Não há como fugir ao dilema: ou a norma se endereça à estabilidade dos servidores públicos, de que trata a Constituição — caso em que não se endereça aos empregados de qualquer sociedade anônima, dentre estas as emprêsas de economia mista — ou suspende a estabilidade, *latu sensu*, inclusive a originada das leis trabalhistas e, então se endereçaria a tôdas as relações de emprêgo de qualquer natureza, hipótese contra a qual já se manifestaram todos quanto apreciaram a matéria.

22. Por outro lado o invocado Decreto n° 53.897, não tem, nem poderia ter, o alcance que lhe foi emprestado, nem dá ao Ato a interpretação extensiva e o conteúdo vislumbrado no parecer do Sr. Consultor. Não cria; não poderia criar a figura jurídica; nem rege a hipótese.

23. Essa última interpretação — extensiva e portanto incabível dada a natureza da norma — seria daquelas que se atêm a *occasio legis* e, ainda assim, a admiti-la como resultante do elemento histórico, que no entender de Savigny, merece aprêço diminuto de hermenêutica — concebe como interpretação absurda incombativel com o bem geral, pois

"Prefere-se o sentido concluente ao *resultado* mais razoável, que melhor correspondia às necessidades da prática e seja

mais humano, benigno, suave" (*op. cit.* pág. 209).

24. Não é, porém, apenas pelas razões e princípios atinentes à interpretação dos dispositivos, isoladamente, que se apura sua incompatibilidade com a extensão que se pretendeu emprestar-lhes. Todos os conceitos dos demais ramos do direito — administrativo; comercial, e trabalhista — estariam feridos com a conclusão a que chegou o nobre Consultor.

25. Partindo da falsa premissa de que teriam os empregados nas emprêsas do Estado a "qualificação genérica de *servidores públicos*" e divisando nessas emprêsas, de que é acionista o Estado, um "clima de direito público", ao lado do "incremento daquele tipo de sociedade" com "aspecto de evidente vinculação de ordem pública", dada a ingerência estatal a iniciativa do Estado em sua constituição e formação, na sua maior parte, por dinheiro público, chega àquela conclusão.

26. *Data vênia*, peca pela base o entendimento do ilustre Consultor. A natureza excepcional da norma em exame; os conceitos de função pública; da relação jurídica daí decorrente; da sociedade anônima; de ação, como título de crédito, mesmo em se tratando de sociedade de economia mista a inexistência de relação jurídica entre o acionista e o empregado de sociedade anônima; isso, a par das regras de hermenêutica que devem informar a melhor interpretação, se contrapõe, não só às premissas, com a conclusão de S. S.

27. É matéria tranqüila, em Direito Administrativo, que inexiste *contrato*, entre o Estado e o funcionário público, ao contrário do que ocorre com o empregado, hipótese em que há contrato de trabalho.

28. A relação jurídica de função pública não se confunde, pois, com a relação de emprêgo. Sequer o contrato de prestação de serviço administrativo — que não envolve função pública — poderia ser equiparado ao contrato de trabalho, cujos pressupostos são diversos e com aquêle outro incontrastável.

29. Segundo Gaston Jéze, com o apoio de Léon Blum, Corneille e outros mestres.

"La ejecución de las obligaciones contratuales no se realiza segun las mismas reglas, ni com el mismo rigor, em los contratos de derecho privado *concluido por la Administracion y en los contratos administrativos propriamente dichos. Em los contratos de* derecho privado *celebrado por la Administration, para ejecución de las respectivas obligaciones de las partes contratantes, se aplicáran pura y simplesmente* las reglas del derecho privado: *Código Civil y derecho comercial"*, (*Principios generales del Derecho Administrativo — ed. Depalma B. Aides — 1950: vol. pág.* 191).

30. Com o objetivo de fixar os contornos do contrato administrativo pròpriamente dito e as diversas modalidades pelas quais são ou podem ser prestados serviços públicos, no mais amplo sentido, o eminente professor os divide em três categorias:

1º) serviços que só podem ser administrados pelo Estado ou por pessoas jurídicas que dêle dependam;

2º) monopólios, cujo funcionamento não implica, geralmente, na aplicação de nenhuma norma que saia do direito comum; e

3º) os serviços industriais administrados sem monopólio, para os quais ordinàriamente não existem normas especiais; (conf. *op. cit.*, vol. III — pág. 319).

31. Por outro lado, ao distinguir as relações possíveis entre o Estado e aquela que peresta serviços adverte:

"Es preciso distinguir três casos:

1º) *com respecto a todos los funcionários públicos propriamente dichos, el vinculo que os une a la Administración no es contractual. É acto de nombramento e no es um* contrato.

2º) *Para los individuos que,* sin ser funcionarios *colaboram en los serviços publicos de manera permanente y no ocasionalmente, el vinculo es contractual. Existe contrato* administrativo.

3º) *En lo referente a los indivíduos que sólo colobaran en los serviços publicos de manera completamente* accidental, ocasional, *el vinculo es contractual pero el contrato no es administrativo, sino* de derecho privado.

32. Finalmente, apreciando a hipótese do serviço público industrial, explorado por *administração direta do Estado*, assim doutrina o ilustre mestre:

"Hay dos grandes categorias de servicios industriales:

1º) *los que funcionam en las mismas condiciones qui si fuesen dirigidos por un particular; estes no son servicios públicos propriamente dichos;*

2º) *los serviços industriales que funciona segun reglas proprias, que estan fuera de la órbita del derecho civil. Estos últimos son serviços públicos propriamente dichos".* (op. cit. vol. III. — p. nº 464).

E adiante:

"Las personas que colaboram em el funcionamento de um servicio industrial que no es un servicio propriamente dicho, están obligados com respecto a la Administracion por um contrato de derecho privado y non por um contrato Administrativo de locacion de servicios. Se aplica el regime del derecho privado y la competencia corresponde a los tribunales judiciales". (pág. 466).

33. E, no parágrafo referente aos casos em que se aplica o direito privado:

"Fueste que el servicio funciona como uma emprêsa privada, no hay razón alguna para dar al personal una situación juridica especil y para aplicarle el regimén del derecho público".

34. Fixadas os limites entre a função pública e o contrato de trabalho, assim como a distinção entre os serviços públicos pròpriamente ditos e outras atividades do Estado resultantes da necessidade de sua interferência no domínio econômico antes da apreciação do conceito da sociedade de economia mista, não é demais reavivar a figura da sociedade anônima no campo que lhe é próprio.

35. Para Ripert.

"La société anonyme est un société comerciale dans laquele les associées, appeles actioneires possedant une droite represente par un titre negociable et ne sont tenus que sur leur apport". — (*Traité Elementaire de Droit Comercial*, p. 337).

36. A característica essencial da sociedade anônima ou sociedade por ações, está em que é uma *sociedade de capital*, em oposição aos demais tipos societários em que a sociedade é de pessoas. Na sociedade de capital inexiste consideração pela pessoa do acionista não há *afectio societatis*. Na própria sociedade de responsabilidade limitada, que é ainda de pessoas, a responsabilidade dos sócios contistas é solidária pela total integralização do capital social eis que êle escolhe os sócios; deve saber com quem se associe, ao revés da anônima, em que por inexistência dêsse interêsse com relação aos demais sócios o subscritor de ação é responsável apenas pelo capital que se obrigou a subscrever.

37. A ação — subjetivamente — é uma das partes do capital; objetivamente é o título representativo dos direitos do acionista. Como tal, é bem autônomo, negociável, podendo ser nominativo ou ao portador.

Nesse sentido, Aloysio Ponts, invocando Carvalho de Mendonça, Miranda Valverde, Brunetti Navarrini, Tulio Ascarelli, Alfredo Russel, Didimo da Veiga e outros em seu abono, afirma:

"A ação é um título de crédito por representar o crédito que o acionista possui perante a sociedade.

Integralizadas as suas ações cumprida, pois, sua principal obrigação, subsiste apenas o seu crédito em relação aquela, proveniente dos bens com que contribuiu para a formação do capital social". (*Sociedades Anônimas* — vol. 1. pág. 180).

E adiante:

"Integralizada a ação constitui-se o acionista credor dos futuros lucros da sociedade". *op. cit.*, pág. 181).

38. Focalizando. com acuidade, a relação entre o acionista e a sociedade, o grande Georges Ripert, afirma que "o jurista não conhece o acionista proprietário. Tal qualidade seria a negação mesma da personalidade moral atribuída a sociedade. O Código Civil (art. 529), dando às ações o caráter mobiliário, ainda quando a sociedade possua imóveis, determina a natureza do direito do associado. Não é proprietário do acervo social.

A palavra propriedade tem, é verdade, sentido econômico mais extenso do que o jurídico e pode ser empregada para designar qualquer direito privativo; de resto, os próprios juristas assim o entendem, pois falam da propriedade dos créditos ou das ações. Mas é justamente por que há uma propriedade das ações que não há uma propriedade da emprêsa. O acionista tem o direito contra a sociedade e não um direito na sociedade". *(Aspectos Jurídicos do Capitalismo Moderno,* ed. Freitas Bastos, 1947, pág. 113).

E adiante, em diferentes passagens conclusivas:

"Durante tôda vida social, o acionista se apresenta como credor da sociedade". (pág. 114).

"A entrega do capital é difinitiva; é substituída por um direito contra a sociedade". (pág. 115).

"Os acionistas não são mais empresários do que proprietários. São simplesmente prestadores". (pág. 116).

"Os acionistas não são os donos da sociedade. Não pretendem ser. Consideram-se sòmente como seus credores". (pág. 117).

39. Relamente, não há como confundir condomínio com sociedade, nem a posição do condômino com a do acionista. Êste não é condômino dos bens da sociedade. O capital social é passivo da sociedade e, ela própria, é titular do ativo.

40. Assim, se à sociedade, como pessoa jurídica é indiferente a pessoa do acionista; se êste não é condômino do acêrvo social, mas credor da sociedade; se com a titularidade das ações é que se corporifica o direito do acionista; se a ação, em si mesma, é um valor, um título, como transmitir à sociedade prerrogativas próprias do acionista? Como transferir a uma pessoa jurídica de direitos privados atributos de direitos públicos.

41. O que constitui *bem público,* sujeito às normas pertinentes, ao *contrôle legislativo,* para que o Estado dêle se desfaça, inclusive, é *a ação;* não a sociedade.

42. A circunstância de ter uma pessoa — física ou jurídica, de direito público ou privado — a titularidade de um número de ações que lhe assegure o contrôle administrativo numa sociedade, nem a natureza das relações entre as sociedades e o acionista e das relações entre a sociedade e seus empregados. Muito menos faz nascer uma relação que jamais existiu, qual seja a entre o acionista e o empregado da pessoa jurídica.

43. Na mesma linha de Ripert, analisando a evolução e alterações profundas nos conceitos de propriedade, o ilustre Adolf Berle Jr. aponta a dicotomia dos atributos da propriedade, resultantes do crescimento da emprêsa no século vinte:

"Do ponto de vista teórico, a propriedade se caracteriza por duas séries de atribuições. De um lado poderá agir como instrumento que faculta a realização, a produção e a evolução. De outro, abre perspectivas de absorção, entretenimento e consumo. Uma fazenda à antiga, ou um pequeno negócio, por pertencer a um só indivíduo ou mesmo a um grupo reduzido de pessoas, reunia as duas séries de atributo nas mesmas mãos. O proprietário se valia de sua propriedade para criar, produzir e progredir; em suma, utilizava-a como capital. Mas ao mesmo tempo dela também dependia como fonte de abastecimento e de prazer — em outras palavras, ela supria o seu consumo. A vida era una, as

duas séries de atributos se entrelaçavam". *(A Revolução Capitalista no Século XX* — ed. Ipanema, páginas 28-29).

E adiante:

"A emprêsa do século XX revelou-se o instrumento através do qual se conseguiu separar estas duas séries de atributos que caracterizavam a propriedade. O processamento desta separação tornou-se inevitável ao se verificar que as organizações de produção e distribuição tinham atingido, por imposição das circuntâncias, dimensões tão gigantescas que se tornava inviável o continuarem sendo propriedade de um só indivíduo ou de um grupo reduzido de indivíduos". *(op. cit.*, pág. 29).

E focalizando a relação acionista-sociedade, discorre:

"Quando um indivíduo inverte capital numa grande emprêsa, na realidade êle delega à gerência da mesma plenos de podêres para a utilização dêste capital na promoção de atividades de criação, produção e desenvolvimento, e abre mão de qualquer contrôle sôbre o produto resultante, em si. Retém apenas o direito relativo da participação nos lucros, geralmente sob forma de dinheiro, e o direito pleno de poder vender a dinheiro a sua cota de participação. É um recipiendário inteiramente inativo". *(op. cit.*, pág. 30).

44. Doutrinàriamente, até agora, entre nós, permanece integros os conceitos da emprêsa da direito privado, assim como a natureza das relações entre o inversor de capital e a sociedade, abstraídas, portanto, a pessoa, física ou jurídica, do acionista, ou suas eventuais prerrogativas, fora da sociedade.

45. A lei que rege as sociedades por ações é, na conformidade dos princípios doutrinários, clara e inequívoca:

"Qualquer que seja o objeto a sociedade anônima ou companhia mercantil e regese pelas leis e usos do comércio" (parágrafo único do art. 2º).

46. Essa natureza das sociedades anônimas não encontrou divergências nos pareceres e decisões do Ministério da Fazenda, mesmo em casos que a emprêsa buscava entendimento diverso (Cfr. *Revista de Direito Administrativo*, volume XII, pág. 307; vol. XIII, pág. 332 e inúmeros outros).

47. A crescente e inevitável intervenção do Estado do domínio econômico, em todos os países do mundo tem despertado cada vez maior interêsse dos juristas, não só pela forma dessa intervenção, de que resultam as mais variadas questões de direito como, principalmente pela descoberta do encaminhamento ideal da intervenção.

Êste, não só no Brasil, como em outras nações, indica o rumo das formas do direito privado, notadamente as sociedades por ações, modalidade para qual todos se inclinam.

48. Em recente congresso realizado no Instituto dos Advogados Brasileiros com a associação Henri Capitant, na tese apresentada, o ilustre professor Jean Rivero testemunha que —

"L'economie miste a connu des hauts et des bas, elle n'a jamais disparu, et elle est aujourd'hui en plein essor".

49. A questão principal debatida prendia-se à natureza, pública ou privada, das diversas instituições através as quais realiza o Estado a intervenção e a orientação econômica.

O citado professor abordando êsse asaspecto ensina:

"De façon générale, l'appel de l'entreprise publique aux strutures et aux techniques, même adaptées, du droit des sociétes, confirme l'inadequation des formes traditionnelles de l'action administrative aux tâches économiques. Le publiciste est obligé de constater que, dans ces domaines pour lequels ils n'ont pas été faits, les procédés autoritaires qui lui sont familiers, décision exécutoire, voie contrat administratif avec ce qu'il comporte d'inegalitaire, se révelent inadéquants: la puissance, ici, ne peut

s'acouérir que par la souplesse, et les contrôles obtenus par le jeu des participations se révelènt plus efficaces que les contrôles classiques".

50. No mesmo congresso, o douto professor Caio Tácito, apreciando êsse aspecto, no direito brasileiro, afirma em sua tese:

"La société commerciale de l' Etat est différent de l'etablissement public économique. L'un e l'autre pervent gérer des services industrieis ou commerciaux, mais leur constitution, comme le régime juridique auquel ils sont soumis, sont profondement differents.

L'entreprise commerciale de l'Etat est une personne morale de droit privé, régie à la fois par le Directeur Commercial et par le Direteur Administratif. Ayant la forme d'une société commerciale par actions, elle vise essentiellement à l'obtention d'un résultat d'intérêt général, le but spéculatif devenant secondaire, quoique non méprisable".

51. Em recente trabalho, publicado no corrente ano de 1964, Theophilo de Azeredo Santos, professor de Direito Comercial da Faculdade de Direito da Universidade do Estado da Guanabara, afirma, também, que —

"A sociedade de economia mista é pessoa jurídica de direito privado.

A forma societária comumente usada é a sociedade anônima, mas nada impede a Constituição através de lei, de sociedade por cotas de responsabilidade limitada de economia mista ou a utilização deo utro tipo" *(As Sociedades de Economia Mista,* pág. 47).

Invoca numerosos autores e julgados, como nas seguintes passagens:

"Daí a lição de Francisco Campos: a sociedade de economia mista, considerada em tôdas as legislações inclusive a brasileira, como entidade de direito privado, cujas operações se desenvolve no quadro jurídico que abrange a instituição e funcionamento das demais sociedades de capital constituídas por pessoas de direito privado. O fato de o Estado participar do capital e da administração das sociedades mistas não altera a sua estrutura jurídica, nem as transpõe do plano da economia e do direito privado para o plano da economia e do direito público", *(op. cit.,* páginas 50-51 — citação indicada: *Revista de Direito Administrativo* — Vol. 72, página 386).

Conclui, sem dúvida, que:

"A participação majoritária do Estado não deforma a estrutura jurídica da emprêsa privada, que, conserva sua natureza privada, revestida de características próprias, imposta pela lei que autorizou a constituição das sociedades..." *(op. cit.,* 51).

52. A ausência de lei específica, deixou a matéria entregue à construção doutrinária, ao contrário de outros países em que pretendeu, aliás sem sucesso regulá-la.

É o caso da Argentina. Há lei específica (Decreto-lei nº 15.349, de 1946, ratificado pela Lei nº 12.962, de 1947) que de forma pouco feliz dispõe:

"La Sociedad de economia mista puede ser persona de derecho público o de derecho privado, según sea la finalidad que se proponga su constitución".

Tendo em vista essa disposição legal, *Rafael Bielsa* põe em relêvo:

"Si la entidad es creada directamente por ley como serviço público próprio, *ella es administrativa. Si no lo es, su caracter es civil o comercial, según la indole de la actividad que realice". (Derecho Administrativo — ed. Depalma —* 1955, *vol. I, p.* 507).

53. Entre nós inexiste lei específica ou orgânica para as Sociedades de Economia Mista, daí por que, dentre outros, o ilustrado Professor Temistocles Cavalcanti, no capítulo em que trata dêsse tipo de sociedade, assim externa seu pensamento:

"O Estado acionista, porém, é o Estado revestido de tôdas as características de pes-

soa privada, integrado no regime das leis comerciais, obedientes aos estatutos das sociedades anônimas, embora tenham predomínio numérico no capital da sociedade". (*Tratado de Direito Administrativo*, volume II, pág. 311).

54. Sequer é recente êsse entendimento. Há mais de vinte anos, a Comissão especial constituída pelo Excelentíssimo Sr. Presidente da República, de que resultou o Decreto-lei número 6.016, de 22.11.43, comissão essa composta de ilustres figuras de nossas letras jurídicas (Carlos Alberto Lúcio Bittencourt, relator; Mário Melo, Francisco de Sá Filho, José Accioly e Luiz da Costa Leite) ao apreciar a questão assim se externou:

"Quanto ao caráter público ou privado de tais sociedades, verifica-se que a melhor doutrina parece abonar a última alternativa, sustentando que é da própria essência, da instituição conservar as suas características de ente privado. Assim o entendem, entre outros Presutti (*Istituzione di Diritto Amministrativo*, vol. III, página 277), Guido Zanobini (*Corso di Diritto Amministrativo*, página 183), Cino Vitta (*Diritto Amministrativo*, vol. I, pág. 136); Aubert (*L'Etat Actionnaire*, pág. 109) e Gerbino (*L'Attività della Amministrazione Publica in Primo Tratato Completo* de V. E. Orlando, vol. IX, parte II, pág. 88). *Revista de Direito Administrativo*, vol. 2, pág. 917).

55. Infindáveis eram as citações, quer de tratados quer de repositórios de doutrina e jurisprudência, em abono da tese sustentado de que as sociedades de economia mista têm caráter privado, ainda quando o Estado é acionista majoritário.

E tranqüila, também, é a jurisprudência nesse sentido.

56. Com fundamento nessa corrente doutrinária e jurisprudencial, inexistem dúvidas quanto à relação existente entre a sociedade de que é acionista o estado e seus empregados.

57. Além do fato de tôdas as leis que autorizam a constituição dessas emprêsas conterem dispositivos expressos quanto ao *status* de seu pessoal, é uníssona a voz dos tribunais:

"A sociedade de economia mista responde pelos encargos trabalhistas perante a Justiça do Trabalho". (Ementa do Rec. ord. 1.481 — T.R.T. — Petrobrás *versus* Carlos Ribeiro Bauerfeldt — *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 45, página 263).

No corpo do Acórdão o julgado dá notícia de que segue a jurisprudência pacífica dos tribunais:

"A recorrente é emprêsa de atividade industrial, constituída em sociedade anônima, da qual a União é a principal acionista. O seu capital foi integrado de todo o acêrvo da extinta Frota Nacional de Petroleiros, conforme os precisos têrmos da Lei nº 2.004, de 2 de outubro de 1953, consumindo-se, assim a sucessão econômica, pelo traspasse dos bens da extinta entidade para a atual sociedade de economia mista.

Tantas vêzes tem êste Tribunal decidido nesse sentido, de modo que a repetição dos mesmos argumentos se torna dispensável".

53. No mesmo sentido o Supremo Tribunal Federal:

"Tratando, pois, de solucionar uma questão entre empregador, a Petrobrás, e empregado especializado, o autor o fôro de exclusiva competência para dirimir a contenda é o fôro trabalhista".

(Agravo nº 21.381 — Rel. Min. Barros Barreto — *in Revista Trimestral de Jurisprudência*, do S.T.E., vol. 11, pág. 235 — Trecho citado à pág. 236).

59. O atual Ministro do Trabalho, Dr. Arnaldo Sussekind, em seu *Anuário de Legislação e Decisões Trabalhistas*, informa também o entendimento da justiça especializada, quando distingue a emprêsa incorporada ao Patrimônio Nacional da União das sociedades de economia mista, transcrevendo o respeitável despacho do Presidente do Tribunal Regional, Des. Celso Lanna, à pág. 320, do vol. V, 1959-1960:

"Sòmente as emprêsas incorporadas ao Patrimônio da União estão imunes à pe-

nhora, por fôrça da inalienabilidade de seus bens, previstas nos arts. 66 e 67, do Código Civil, e inciso I, do art. 942, do Código do Processo Civil, caso que se faria a expedição do precatório, em obediência ao que estabelece o parágrafo único, do art. 204, da Constituição federal. Tais princípios não se aplicam a simples sociedades anônimas, ainda que seja a União a principal acionista — Pretende a reclamante que, dada a sua condição de entidade pública, eis que seus acionistas são a própria União, os Estados e Municípios, não estaria sujeita à penhora devendo ser assegurado o cumprimento da sentença mediante a expedição de precatório. Em abono do seu entendimento invoca pronunciamentos do Colendo Supremo Tribunal Federal e Egregio Tribunal Federal de Recursos.

Não colhe a alegação aduzida.

Anteriormente, era a Estrada de Ferro Leopoldina entidade previda encampada e incorporada ao Patrimônio da União. Posteriormente, sofrera nova transformação jurídica, passando a constituir-se numa sociedade anônima. Durante aquela fase intermediária, tinham absoluta pertinência os argumentos ora aduzidos na presente reclamatória. Aliás, constituía matéria pacífica na Justiça Trabalhista a impenhorabilidade dos bens daquela emprêsa em regime de incorporação ao Patrimônio Nacional. Sòmente com a transformação operada, por fôrça da Lei nº 3.115, de 15-3-57, que a estrutura como sociedade anônima, cessara a situação especial em que se encontrava, sujeitando-se como as demais sociedades anônimas à aplicação dos princípios que disciplinam a execução trabalhista".

Recl. 667-60 (*Diário Oficial* de 28 de dezembro de 1960).

60. É, como se vê, questão pacífica, existência de contrato de trabalho entre as sociedades de economia mista e seus empregados.

61. Do exposto se infere, sem maior esfôrço:

1º) que as disposições de direito excepcionais, suspensivas dos direitos de vitaliciedade e estabilidade, contidas no Ato Institucional, se endereçam, apenas e tão-sòmente, aos titulares de *função pública*, em sentido estrito aos titulares de cargos públicos; e,

2º) que tais disposições não têm qualquer interferência ou aplicação aos contratos de trabalhos, regidos pelas leis trabalhistas. Siquer a eventual suspensão de direitos políticos pode ser considerada como justa causa para a rescisão de contrato de trabalho, eis que não se trata de hipótese prevista na lei trabalhista específica, que rege aquele contrato.

62. Conseqüentemente, a fim de evitar que entendimento contrário possa admitir a configuração de *status* funcional aos empregados das sociedades de que participa o Estado ou dar causa a vultosas despesas por parte dessas emprêsas, dando inclusive margem a indenizações não só a empregados como a acionistas que se julguem prejudicados, propomos à Comissão de Defesa de Capitais Nacionais *recomendar* ao *Sr. Ministro da Fazenda:*

1º que seja sustada, nas emprêsas de economia mista, a aplicação das disposições do Ato Institucional;

2º) que seja dada ciência ao Senhor Ministro do Trabalho e Previdência Social, do teor dêste parecer, se aprovado pela Comissão; e,

3º) que no caso de ser mantido por aquela Secretaria de Estado o ponto de vista contido no parecer de sua Consultoria, seja a matéria submetida à melhor apreciação do Sr. Consultor-Geral da República, a fim de ser dado tratamento uniforme à espécie em exame, mantida até êsse pronunciamento, a sustação recomendada no item 1º.

Comissão de Defesa dos Capitais Nacionais, em 18 de agôsto de 1964. — *Pedrylvio Francisco Guimarães Ferreira*, Presidente em exercício e Relator.