EMPRÊSA PÚBLICA — ENTIDADE PARAESTATAL

— As emprêsas públicas, embora tenham personalidade jurídica de direito privado, são criaturas administrativas do Estado, destinadas à concessão de objetivos sociais.

— A COBAL é um ente administrativo do Estado cujo pessoal não tem o direito de sindicalizar-se.

PARECER

Originou-se o presente processo de pretenção do Sindicato dos Empregados no Comércio de São Paulo (Fls. 2), no sentido de perceber uma contribuição incidente sôbre os salários percebidos pelos empregados da Filial de São Paulo.

Às fls. 8, a Procuradoria de Baurú, solicitou confirmação de instrução recebida da Filial de São Paulo, no sentido de isenção do impôsto sindical de que gozaria os empregados da COBAL.

Às fls. 4/5, sucintamente, por considerarmos ser pacífico o entendimento da doutrina sôbre a matéria, opinamos no sentido de que, aos empregados da COBAL, aplica-se, sem qualquer ressalva ou restrição, o disposto no Art. 566 da Consolidação das Leis do Trabalho, *in verbis*.

"Não podem sindicalizar-se os servidores do Estado e os das Instituições Paraestatais".

Opinamos mais, que, vedada a sindicalização, a conseqüência óbvia seria a não exigibilidade de qualquer contribuição a favor de entidades sindicais, inclusive aquela determinada e regulamentada pelos artigos 578 e seguintes do Texto Consolidado.

Ocorre, porém, que o Exmo. Sr. Consultor Geral da República, pelo parecer número 660-H, de 13 de março de 1968, aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, entendeu que:

"... as emprêsas públicas e sociedades de economia mista não se equiparam aos antes paraestatais de que trata o Art. 566".

Em verdade, a Administração Federal, *ex-vi* do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, compreende a Administração Direta e Indireta, esta subdividida em 3 categorias distintas, a saber: Autarquias, Emprêsas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Segundo o mandamento ínsito no artigo 5.º, inciso II do referido diploma legal, será Emprêsa Pública:

"... a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União ou de suas entidades de Administração Indireta, criada por lei para desempenhar atividades de interêsse empresarial que o Govêrno seja levado a exercer, por motivo de conveniência ou contingência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formais admitidas em direito".

Ora, a COBAL,

a) foi criada por lei, tendo patrimônio e personalidade jurídica própria;

b) participam de seu capital a União Federal e o Instituto Nacional da Previdência Social;

c) sua finalidade precípua é a manutenção de estoques reguladores de gêneros alimentícios dentro do contexto que determinou a intervenção da União Federal no domínio econômico segundo o mandamento ínsito no Decreto Legislativo n.º 9, de 27 de agôsto de 1962.

De lege Lata, portanto, é a COBAL uma emprêsa pública, pouco importanto que, pelo Decreto-Lei n.º 224, de 28 de fevereiro de 1968, tenha sido alinhada com sociedade de economia mista pois,

"distante da obscuridade ou da contradição da lei o lógico é obtar pelo típico, não pelo atípico; pelo usual, não pelo inusual; pelo corrente, não pela exceção", conforme CELSO A. BANDEIRA DE MELLO, *in* parecer publicado na *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 85, 370.

Originàriamente concebida no Direito Anglo-Germânico, as "sociedades de pessoas públicas" do Direito Germânico; as *public enterprise* ou *public corporation* do Direito Anglo-Americano; os *établissements nationaux* ou *Societés nationales* do Direito Francês, as Emprêsas Públicas surgiram quando o Estado apercebeu-se dos conflitos entre interêsses públicos e privados, capazes de obstacular a consecução de determinados objetivos sociais, inerentes à atividade própria do Estado e que por êste não poderiam ser desprezados, conforme doutrina o eminente BILAC PINTO, em artigo publicado na *Revista Forense*, Vol. 146, p. 9 e seguintes.

Em verdade, segundo a lição de ALIOMAR BALEEIRO, pode-se considerar as Emprêsas Pú-

blicas como "Instrumentalidade", enfim serviços públicos autônomos por uma conveniência prática de administração, mas, em qualquer hipótese, serviços, bens, fontes de renda — ou de despesas — daquelas pessoas de direito público interno — (*in* Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar, *Revista Forense* — 2.ª edição — p. 142).

Assim, a Emprêsa Pública "representa um processo de realização de um serviço público virtual, perseguindo uma finalidade de interêsses coletivos ou utilidade geral. *É um ente administrativo,* embora conserve as características gerais de pessoa jurídica de direito privado", eis que, tendo por finalidade "... prosseguir determinados interêsses considerados de importância fundamental para a coletividade e que, por êsse motivo, são formadas exclusivamente com capitais fornecidos pelo Estado ou por outras pessoas coletivas de direito público, a cujo cargo se encontra a respectiva gerência".

Tais são os ensinamentos da CAIO TÁCITO, *In* artigo publicado em *Revista Forense,* número 205, p. 417 e MARCELO CAETANO, *in Manual de Direito Administrativo,* edição 1963, página 384.

No mesmo estudo, o citado CAIO TÁCITO eminente administrativista, doutrina que:

"As Sociedades de economia mista e *as emprêsas públicas* embora tenham personalidade jurídica própria, *são, em sentido amplo, criaturas administrativas do Estado.* É mister, assim, que a condução de seus negócios se harmonize com a política econômica e administrativa do Govêrno, a que estão subordinadas.

O Poder Executivo exerce, em suma, contrôle geral dessas sociedades, mediante a escôlha de seus dirigentes e a fixação dos critérios de gestão, podendo, ainda, editar normas específicas, de feição regulamentar. *Inserem-se as emprêsas estatais no planejamento administrativo e econômico-financeiro, como instrumento da ação do Poder Público.*

Cremos, pois, ser pacífico que as Emprêsas Públicas, embora tenham personalidade jurídica de direito privado (Decreto-lei número 200, artigo 5.º), são criaturas administrativas do Estado destinadas à consecução de objetivos sociais, inerentes à função estatal que não pode e não deve omitir-se na satisfação de interêsses públicos sob pena de, relegados êstes à intervenção meramente policialesca, *a posteriori,* resultarem desatendidas e pasto de interêsses especulativos, quando não de agentes interessados na perturbação da ordem pública.

Em abono de nossa modesta opinião, permitimo-nos socorrer do eminente Professor FRANCISCO CAMPOS, a cujo cabedal de conhecimentos, todo cultor do direito rende preitos.

Com efeito, citado pelo eminente ALIOMAR BALEEIRO, *in Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar,* à página 143, o lúcido mestre doutrina que:

"A personificação do serviço público não altera porém a natureza das coisas, ou não transfere do plano do interêsse privado os serviços ou os bens destacados da administração central para constituirem um instituto, uma instituição, ou um estabelecimento autônomo. A personificação e a patrimonialização de um serviço público não tem por fim desnaturar a sua administração transformando-a de pública 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 de administração central certos interêsses, um determinado patrimônio e uma porção da sua própria competência, atribuindo-as, com o fim de realizar de modo eficaz a sua função em uma ou outra esfera de sua finalidade política, econômica ou moral, a um ente dotado de órgão 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. A competência é uma competência de Estado ou uma capacidade pública, isto é, constituída de faculdades e podêres inerentes ou próprios ao Estado, e que o ente autônomo sòmente exerce por ser uma entidade pública ou um prolongamento ou continuação do poder público ou da administração pública, constituindo uma das normas, modalidade ou variedades técnicas da sua organização; a sua função, igualmente, é uma função do Estado, a qual não muda a sua natureza pelo fato de ser atribuída a um ente autônomo, pois, no caso, varia tão sòmente o seu modo de exercício; os serviços, finalmente, mantêm ou conservam o seu caráter público, de onde a delegação ou transferência ao ente autônomo de podêres, prerrogativas ou privilégios que constituem atributos exclusivos do Estado".

A personificação do ente administrativo COBAL e sua sujeição, parcial, ao regime de

Direito Privado destina-se a possibilitar-lhe a flexibilidade e rapidez de ação na execução dos planos e programas de abastecimento elaborados pelo Govêrno Federal, no que concerne aos gêneros alimentícios essenciais em carência, de forma a tornar objetiva a sua presença no consenso popular.

E não se compreenderia outro proceder, sabido que a dinâmica do abastecimento não se compadece com as peias burocráticas com que se vê tolhida a Administração Pública, obrigada aos cumprimentos de anacrônicos rituais contábeis.

Demonstrado, como cremos o íntimo vínculo entre o Estado e a Emprêsa — uma sua instrumentalidade —, autêntico cordão umbilical não rompido, intentar-se-á, a seguir, definir a "para-estabilidade" de tal ente administrativo.

Um excelente artigo publicado no número 10 da *Revista de Direitos da Procuradoria Geral do E. G.* — A Autarquia: Alguns Aspectos Jurídicos, ARION SAIÃO ROMITA expôs os resultados de sua laboriosa pesquisa, inclusive no Direito Comparado, sôbre o exato entendimento do têrmo paraesetatal, para, afinal, refutando o entendimento dos abalizados MIGUEL REALE *e* HELI LOPES MEIRELES, concluir serem sinônimos os vocábulos autarquia e entidade paraestatal.

Data venia, preferimos atêrmo-nos à opinião do eminente ALIOMAR BALEEIRO, depreendida em sua *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar* (ob. citada, p. 143) e, afirmada expressamente, em parecer publicado na *Revista Forense* (número 152, p. 68).

Em o citado parecer, o consagrado jurista citou ZANOBINI para afirmar serem entes paraestatais, inclusive as sociedades de economia mista.

COTRIM NETO, embora favorável à expun-Administrativo, não deixa de elogiar RUI DE SOUSA, que, a seu ver, foi quem melhor conceituou o Vocábulo (COTRIM NETO, *Direito Administrativo de Autarquia* — p. 56/57).

O citado RUI DE SOUSA em artigo publicado em *Revista do Direito Administrativo*, parcialmente transcrito por COTRIM NETO, sustenta que,

"Não importa a fórmula de organização; sociedade de economia mista, fundação ou mera sociedade civil ou comercial. As normas a que se sujeitariam não seriam constantes de regime especial, peculiar ao Direito Público. Bastariam nesse caso, pois, a Cia. Siderúrgica Nacional de Volta Redonda, a Cia. do Vale do Rio Doce, a Legião Brasileira de Assistência, as fundações universitárias ou hospitalares, a Sociedade de Assistência à Maternidade e à Infância etc. Nesse plano, tendo como pressuposto a definição legal e os característicos próprios, intrínsecos, as entidades paraestatais seriam organismos quase públicos, mas sujeitos, na carência de expresso texto legal, às normas de direitos privados. Não se confundem com o Estado, já que não executam serviços públicos e, sim, serviços de interêsse geral".

O consagrado HELI LOPES MEIRELES, em sua festejada obra *Direito Administrativo Brasileiro* (2.ª Edição, *Revista dos Tribunais*, retificando opinião anteriomente expendidas na coletânea de FRANK SHERWOOD, *Emprêsas Públicas*, doutrina que:

"Entidades paraestatais **são** pessoas jurídicas de direito privado, criadas ou autorizadas por lei, com patrimônio próprio e competência específica para o desempenho de certas funções delegadas, de interêsse coletivo. Não se confundem com as autarquias, nem se identificam com as entidades estatais.

(*Apud* ob. citada, p. 295).

A seguir, o consagrado mestre afirma que:

"A doutrina e a legislação brasileira confundem, com freqüência, o ente autárquico com o paraestatal, influenciados errôneamente pelo direito italiano facista, que indistinguia êsses dois gêneros de entidades utilizadas pelo Govêrno de então. Mas, já os modernos autores da atual República Italiana, estabelecem nítida distinção entre a entidade paraestatal, a autarquia institucional (administrativa) e a autarquia territorial (política), que correspondem às nossas municipalidades. A propósito, o autorizado DE VALLES, após assinalar as diferenças, entre a autorquia administrativa e o ente paraestatal conclui que êste resulta do *coordinamento di sforzi di colletivitá o di privati, per il reggiugimento di scopi comuni* (idem, p. 296).

Adiante, categòricamente o eminente administrativista afirma:

"Que o paraestatal é o gênero, do qual são espécies distintas a sociedade de economia mista, a emprêsa pública, os serviços sociais autônomos, as fundações culturais e outras entidades congêneres", dizendo, mais, que:

"As emprêsas públicas são os mais modernos tipos de instituições paraestatais, com personalidade privada e organização de entidade particular, com capital inteiramente do Govêrno:

(*ibidem*, páginas 301 a 306).

Assim, baseados em tais ensinamentos, permitimo-nos, ousadamente, discordar do entendimento dado à hipótese por sua Excelência, o Sr. Adroaldo Mesquita da Costa, Consultor Geral da República, de cuja cultura jurídica confessamo-nos admiradores profundos, abeberando-nos, quotidianamente, em seus lúcidos pareceres.

Nem se alegue ser bizantina a discussão sôbre a exata compreensão do adjetivo jurídico "paraestatal". É da maior importância para a COBAL, *concessa venia*, como tal conceituar-se, quer em decorrência de sua própria política de pessoal, quer para melhor cumprir as diretrizes determinadas pelo Conselho Nacional de Política Salarial.

Em verdade,

"Compete ao Conselho Nacional de Política Salarial, respeitadas as normas de Legislação do Trabalho, estabelecer a política salarial a ser observada, no âmbito do Serviço Público Federal, pelas entidades governamentais cujo regime de remuneração de pessoal não obedeça integralmente ao disposto na Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960, bem como pelas sociedades de economia mista de que a União Federal ou qualquer de suas autarquias detenha a maioria do capital social".

(Decreto n.º 54.018, de 13 de junho de 1964).

Em cumprimento a aludido mandamento, a COBAL submeteu e teve aprovado pelo Conselho Nacional de Política Salarial, o seu Quadro de Pessoal, limitando os reajustes salariais aos índices determinados por êsse Alto Colegiado, os quais, uniformemente, serviram para tôdas as suas dependências, quer no Estado da Guanabara, quer nos demais Estados, independentemente da limitação territorial a que estão obrigadas as entidades sindicais. Ora, tal procedimento foi possível em face do mandamento ínsito no discutido artigo 566 da *Consolidação das Leis do Trabalho*.

Vedada a sua aplicação à COBAL, a conseqüência imediata será a sua sujeição aos reajustamentos salariais obtidos pelos Sindicatos dos Empregados no Comércio — categoria profissional a que estariam vinculados os seus empregados —, em processo de dissídio coletivo, cujos percentuais são, sensìvelmente, superiores aos deferidos pelo Conselho Nacional de Política Salarial aos empregados desta Emprêsa Pública. Com efeito. Em março de 1967 foi deferido pelo citado Colegiado o percentual de 16% a incidir sôbre os salários percebidos nesse mês pelos empregados da COBAL.

Na mesma época, o Sindicato dos Empregados no Comércio obteve para seus associados o percentual de 25% (vinte e cinco por cento).

Obedecido o referido parecer, a COBAL estará devendo a seus empregados a diferença entre o percentual por ela concedido e o percentual obtido pelo Sindicato dos Empregados no Comércio, devendo acrescentar-se, à importância resultante, a correção monetária determinada pelo Decreto-lei n.º 75, de 21 de novembro de 1966, eis que não teria sido paga na época própria.

A *lattere*, é de observar-se que, no particular, a política de pessoal da COBAL será sensìvelmente afetada, não mais podendo ela manter o mesmo padrão de remuneração para o pessoal de suas agências, em todo o Brasil, eis que diversas são as regiões geoeconômicos e diversos são os sindicatos, com diversos são os percentuais obtidos por êsses sindicatos em suas circunscrições territoriais.

Concluindo, entendemos que:

a) A COBAL, por ser uma Emprêsa Pública Federal, é um ente administrativo do Estado, aplicando-se-lhe, conseqüentemente, a adjetivação de "paraestatal";

b) à COBAL aplica-se o mandamento ínsito no artigo 566 da Consolidação das Leis do Trabalho;

c) A seus empregados, pois, é vedada a sindicalização e inexigíveis quaisquer contribuições a sindicatos, sejam elas de que natureza fôrem.

Ocorre, porém, que os pareceres da Consultoria Geral da República, desde que aprovados pelo Exmo. Sr. Presidente da República, têm fôrça regulamentar, obrigando, destarte, à Administração Pública.

Assim, caso seja aprovado o presente parecer, dever-se-á, em conseqüência, requerer ao Exmo. Sr. Consultor Geral da República a reconsideração do parecer 660-H, de 13 de março de 1968.

É o nosso entendimento, s. m. j., Rio de Janeiro, 30-4-68

Juarez Monteiro — Consultor Jurídico da COBAL