EMPRESAS PÚBLICAS — SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA — SEGUROS — CONCORRÊNCIA PÚBLICA

— A Caixa Econômica Federal pode contratar direta e exclusivamente com a SASSE — Cia. Nacional de Seguros Gerais — os seguros que vinha realizando desde a Lei nº 3.199, de 1957, isenta do processo de escolha previsto no Decreto-lei nº 73, de 1966.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSOS PR Nº 5.120/74 E Nº 1.804/74

Presidência da República — Consultoria-Geral da República — E.M. nº L-016, de 26 de julho de 1974. "Aprovo. Em 14.8.74" E.M. nº L-017, de 31 de julho de 1974. "Aprovo. Em 14.8.74"

PARECER Nº L-017

O assunto submetido a esta Consultoria-Geral versa sobre a faculdade legal de a Caixa Econômica Federal contratar diretamente com a SASSE — Companhia Nacional de Seguros Gerais — as operações de seguro em relação a bens, direitos, créditos e serviços daquela empresa pública, bem como em relação aos bens de terceiros que garantem suas operações.

A controvérsia está sendo suscitada pelo Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), sob a argüição de que a exclusividade dessa contratação contraria a legislação pertinente ao Sistema Nacional de Seguros Provados.

Informa o expediente endereçado pela SASSE — Companhia Nacional de Seguros Gerais — ao Presidente da Caixa Econômica Federal que, "durante quatro anos isto é, desde 22 de outubro de 1970, data do funcionamento efetivo da SASSE, vinha ocorrendo a contratação direta de seguros pela CEF, sem qualquer oposição do Instituto de Resseguros do Brasil quanto à realização do resseguro dessas operações, quer mediante o regime de prévia consulta, quer através da chamada cobertura automática.

Vem agora o IRB, alterando sua posição inicial e fazendo diversas comunicações à SASSE e à CEF, nas quais se contém alusão à suspensão do resseguro de operações já contratadas e resseguradas, bem como a negativa de futuros resseguros.

A conseqüência da suspensão de resseguro importará no cancelamento de apólices de seguros vigentes, e ainda afetará os convênios firmados pela CEF, que se constituem em atos jurídicos perfeitos e acabados" (fls.).

O IRB sustenta que, em face do art. 23 do Decreto-lei nº 73/66, a CEF está sujeita a sorteio, na contratação de seguro de seus bens e dos bens dados em garantia de suas operações, invocando, além disso, nas notificações dirigidas à SASSE, em 12.11.73, 17.12.73, 15.1.74 e 16.1.74, referentes a cancelamento e à não-concessão de cobertura de seguros realizados pela SASSE, à aplicabilidade, além do preceito legal mencionado, dos arts. 16 do Decreto nº 60.459/67, 4º do Decreto-lei número 200/67, e 1º do Decreto-lei nº 759/69.

O processo foi instruído com o parecer da douta Consultoria Jurídica da CEF, e, em diligência, acolheu o pronunciamento do eminente Consultor Jurídico do Ministério da Indústria e Comércio, Aloysio Lopes Pontes, Secretaria de Estado a que se vincula o IRB, ambos os pareceres amplamente favorável à tese da SESSE, igualmente reiterada em pareceres anexados, do ilustre jurista Carlos Medeiros Silva.*

II

A tese desses pareceres se escuda, basicamente, em que o art. 170, § 2º, da Constituição vigente, reiteração do art. 163, § 2º, do texto constitucional de 1967, torna incompatível a sobrevivência do art. 23, do Decreto-lei nº 73/66, no que tange à obrigatoriedade de as empresas públicas e sociedades de economia mista se submeterem a sorteios e concorrências públicas, para efeito de escolha da sociedade seguradora que deva contratar os seguros dos bens, direitos, créditos e serviços dessas entidades, bem como os de bens de terceiros que garantam as suas operações. Dispondo a norma constitucional que, "na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações", resultaria, no tocante a essas entidades, dotadas de personalidade de direito privado, a revogação do preceito da lei ordinária, no quanto ele restringe a liberdade de contratar, em que está implícita a escolha do contratante, postulado do direito das obrigações e da doutrina dos contratos de direito privado.

Ainda que chegando à mesma conclusão desses pareceres, acima referidos, no referente à isenção das empresas públicas ou mistas, da obrigatoriedade do processo licitatório, é diversa a colocação que é feita pela douta Consultoria Jurídica do Ministério da Indústria e Comércio, expressa não só no parecer ora requisitado, como em reiterados pronunciamentos anteriores, anexados aos autos, com a aprovação do Exmo. Ministro da Indústria e Comércio.

Entende-se aí, em resumo, que a locução "órgãos do Poder Público", empregada no art. 23, do Decreto-lei nº 73/66, mesmo com a redação dada pelo art. 2º, do Decreto-lei nº 296, de 28 de fevereiro de 1967, de que resultou inserir-se, naquele artigo, a expressão "órgãos do Poder Público, da administração direta ou indireta", abrange tão-somente os órgãos da administração direta, bem como as autarquias, posto que têm como referência as pessoas jurídicas de direito público, extrapolando, logicamente, da extensão do conceito as empresas públicas e sociedades de economia mista, que são dotadas de personalidade jurídica de direito privado, atuando, nessa qualidade, e com esses atributos, de empresa privada, no campo da relações jurídicas. Por essas razões, entende o douto jurista, "a obrigação de sortear atinge apenas os órgãos integrantes da Administração Direta, bem como as autarquias, podendo a Caixa Econômica Federal, por ser empresa pública, contratar diretamente com seguradora de sua livre escolha operações de seguro de seu interesse".

III

A meu ver, a controvérsia suscitada se resolve sob outro prisma jurídico, específico, prescindindo da indagação sobre as teses retromencionadas, que não estarão

* Publicado na *RDA*, v. 117.

sendo apreciadas, na oportunidade, nem incidirão sobre a solução aqui adotada.

A Lei nº 3.149, de 21 de maio de 1957, que dispõe sobre a organização do SASSE (Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários) instituiu um regime especial de previdência para os economiários, sendo seus associados obrigatórios todos os que, "sob qualquer forma, exerçam atividade no Conselho Superior e nas Caixas Econômicas Federais" (art. 2º).

Os benefícios obrigatórios concedidos, nesse sistema, aos segurados do SASSE, e discriminados no art. 8º da mesma Lei, compreendem toda a gama de vantagens previdenciárias próprias desse tipo de instituição social: *a*) aposentadoria; *b*) pensão, em caso de morte, para os beneficiários; *c*) assistência médica, odontológica e hospitalar; *d*) auxílio-maternidade e creche; *e*) auxílio-enfermidade; *f*) seguro em grupo e assistência judiciária, etc.

As bases dos benefícios obrigatórios, com exceção dos previstos nas letras *a* e *b*, bem como os benefícios facultativos, também relacionados no diploma legal, serão estabelecidos de acordo com as possibilidades financeiras do SASSE (art. 9º, da Lei nº 3.149/57, art. 37, do Decreto número 43.913/58 (Regulamento do SASSE).

A receita do SASSE, destinada exclusivamente a subsidiar os benefícios mencionados, razão de ser da existência e atuação da entidade, está discriminada, de modo exaustivo, nos itens do art. 4º, da citada Lei nº 3.149/57, compreendendo: *a*) contribuição dos associados, fixada em percentual sobre os vencimentos respectivos; *b*) contribuição da Caixa Econômica Federal, correspondente a 12% sobre os vencimentos dos servidores; *c*) contribuição referente à atual cota de previdência sobre juros pagos ou creditados pela Caixa; *d*) doações e legados; *e*) rendas produzidas pela aplicação dos fundos do SASSE; *f*) *rendimentos provenientes das operações de seguros privados e gerais.*

É norma constitucional, desde 1946, e preceito constante da legislação previdenciária, o de que os recursos da previdência social serão constituídos pela contribuição da União, do empregador e do empregado, atendido também o princípio técnico inarredável, igualmente incorporado à Constituição de 1946, pela Emenda nº 11, e reiterada nas Cartas posteriores, de que "nenhuma prestação de serviço de assistência ou de benefício compreendidos na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total".

Desse modo, parece evidente que, excluída a contribuição da União, a completação do universo previdenciário do SASSE não deve dispensar qualquer dos seus componentes, sob pena de infringir-se, a contrário senso, o princípio acima mencionado, com a ablação de elementos da fonte do custeio total.

Aí reside, então, a vinculação do SASSE à CEF, de quem recebe, na realidade, a massa de recursos para os fins previdenciários que a ela principalmente interessam, situando-se, no contexto desses vínculos, a exclusividade de realização dos seguros que a ela e a seus mutuários pertinem, mediante a faculdade de a CEF contratá-los diretamente com aquela entidade.

Em referência ao item da receita do SASSE, representado pelos rendimentos das operações de seguros privados gerais, e em função do sistema previdenciário em foco, é que se estabeleceu a norma da exclusividade, consubstanciada no art. 6º da Lei nº 3.149/57.

"Fica o SASSE autorizado a operar em seguros a que se refere a alínea *f* do art. 42, exclusivamente com servidores e mutuários das Caixas Econômicas Federais".

IV

Com o advento do Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, ficou estabelecido que os órgãos do poder público, que operam em seguros privados, enquadrariam suas atividades ao regime desse diploma legal, ficando autorizados a constituir a necessária Sociedade Anônima ou Cooperativa (art. 143).

Constituiu-se, então, em cumprimento a esse dispositivo legal, a "SASSE — Companhia Nacional de Seguros Gerais" —, atendendo, como se diz ao art. 1º do seu Estatuto, os "termos do art. 143, do Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, combinado com o art. 114, do Decreto nº 60.459, de 13 de março de 1967, como sociedade de ações que se regerá pelo presente Estatuto e a legislação em vigor".

O SASSE, autarquia qu a instituiu, detém o controle acionário, com 77,16% das ações ordinárias, seguida da Caixa Econômica Federal, com 21,54%, sendo os participantes menores as Caixas Econômicas Estaduais do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina e IPASE. Sociedade Seguradora Nacional, compreendida no Sistema Nacional de Seguros Privados, a sua constituição, autorizada em Lei, a torna equiparável, de certo modo, ao conceito de sociedade de economia mista, prefigurado no art. 5º, item III, do Decreto-lei nº 200/67.

É de ressaltar que os precedentes, a razão de ser e as atribuições dessa instituição mereceram consideração, de modo singular, no Regulamento do Decreto-lei nº 73, de 1966 (Decreto nº 60.459/67), que, após estatuir, genericamente, no art. 113, sobre a obrigatoriedade de os órgãos do Poder Público, quando fosse o caso, apresentarem à SUSEP, para registro, os documentos comprobatórios do cumprimento do art. 143 do Decreto-lei nº 73/66, dispõe, especificamente, no art. 114. nesses termos:

"Art. 114. Sem prejuízo do disposto no art. 113, anterior, é mantida a autorização para que o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários — SASSE — realize os seguros de que trata a Lei nº 3.149, de 21 de maio de 1957, através da Sociedade a ser constituída para operar de conformidade com o estabelecido no Decreto-lei nº 73/66".

Ao regulamentar a lei, na sua função de interpretá-la para dar-lhe execução, o Poder Executivo reconhece ao SASSE, autarquia, a permanência da atribuição de operar em seguros, na forma estabelecida no art. 6º, da Lei nº 3.149/57, disciplinador da matéria, através, isto é, por intermédio da sociedade seguradora que vier a ser instituída. Desse modo, a SASSE, companhia, se configura como instrumento daquela, e se reveste das prerrogativas à mesma atribuídas.

Não contendo a lei, quer simplesmente material, quer formal, expressões que se tenham por inócuas ou supérfluas, cabe afirmar que o destaque, no texto, de modo singular e excepcional, da situação do SASSE, já contém significação inequívoca, que outra não poderia ser que a de reconhecer a continuidade do vínculo com a CEF, no que tange à exclusividade da operação de seguros.

A questão suscitada pelo IRB se refere à aplicabilidade à CEF, empresa pública, do art. 23, do Decreto-lei nº 73/66, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 296/67, nesses termos:

"Art. 23. Os seguros de bens, direitos, créditos e serviços dos órgãos do Poder Público da administração direta ou indireta, bem como os de bens de terceiros que garantam operações dos ditos órgãos, serão contratados diretamente com a Socie-

dade Seguradora Nacional que for escolhida mediante sorteio.

§ 1º Nos casos de seguros não tarifados, a escolha da Sociedade Seguradora será feita por concorrência pública."

.....

Estaria a CEF submetida a esse dispositivo do Decreto-lei nº 73/66 ou continuaria sob a disciplina da Lei nº 3.149/57, ao assegurar-lhe a exclusividade de contratação com o SASSE?

Inexistindo, na lei nova, ab-rogação explícita da lei anterior, resta indagar se houve revogação implícita, cujo critério fundamental é o da incompatibilidade da coexistência das duas normas.

O princípio de que a lei geral não revoga a especial, acolhido geralmente pela doutrina e pela jurisprudência, não tem, todavia, caráter absoluto. É preciso, para adotá-lo, indagar, em cada caso, dos motivos, do espírito e da abrangência das disposições legais em aparente antinomia a saber se envolvem uma contradição irredutível.

Não haveria dúvida em aceitar-se a ocorrência de revogação implícita, caso a exclusividade conferida na lei anterior se cingisse a um puro e simples critério de escolha, de preferência por um contratante determinado, sem mais outras implicações, pois, então, a norma especial estaria em irremediável conflito com o espírito e os objetivos da lei nova, no sentido de assegurar a impessoalidade e a igualdade na seleção dos contratantes, princípio que informa o instituto da licitação, no Direito Administrativo.

Entretanto, na hipótese sob exame, a exclusividade da contratação se insere em um contexto previdenciário, como elemento componente, ao lado de outros, sendo parte essencial de um todo normativo que, na sua especificidade, continua em vigor. Suprimir um elemento desse conjunto, comprometendo a sua sistemática e eficácia, sem o indispensável correspectivo de custeio, não está no pensamento da lei, nem o intérprete da norma está autorizado, pelos cânones da hermenêutica, a conduzí-la a resultados incongruentes.

Como se vê, as leis em confronto regulam a matéria sob prismas diversos, tendo cada uma, objetivo próprio, um genérico, outro específico e peculiar. Então se poderá dizer aplicável, sem dúvida, ao caso, o princípio de que a lei geral não revoga a especial, posto que a lei nova não regula totalmente a matéria disciplinada pela lei anterior, no que esta tem de peculiar.

Cabe invocar a lição de mestres que dão autoridade ao ponto de vista ora expendido. De Ennecerus-Kipp-Wolf temos que "da existência de um novo princípio geral não deve inferir, sem mais, a derrogação das disposições especiais contrárias (*Lex posterior generalis non derogat legi priori especiali*). Antes bem, a abolição de tais disposições especiais só deve admitir-se se cabe estabelecer com a suficiente garantia de que tal foi a intenção de legislador ..." (*Tratado*, trad. esp. I/44).

O mestre Carlos Maximiliano, reportando-se ao princípio, assevera que é "máxima que prevalece apenas no sentido de não poder o aparecimento da norma ampla causar, só por si, sem mais nada, a queda da autoridade da prescrição especial vigente. Na verdade, em princípio não se presume que a lei geral revogue a especial; é mister que esse intuito decorra claramente do contexto (*Hermenêutica*, p. 423).

Em igual sentido é o ensinamento de Beviláqua: *Código civil comentado*. I/100); Oscar Tenório (*Lei de introdução ao C. C.* p. 35); Carvalho Santos (*Código civil interpretado*. I/62; Serpa Lopes (*Lei de in-*

trodução ao C. C. I/61; Eduardo Espínola e Eduardo Espínola Filho (*Tratado.* I/133); Wilson de Souza Batalha, citando Josserand (*Lei de introdução ao C. C.* I/122; Saredo (Il digesto italiano, *verb* "Abrogazione delle leggi", n. 111).

Justo é, portanto, o entendimento de poder a CEF contratar, direta e exclusivamente, com o SASSE, as operações de seguros que vinha realizando com a autarquia previdenciária, desde a Lei nº 3.149/57, isenta do processo de escolha previsto no art. 23 do Decreto-lei nº 73/66.

Sub censura

Brasília, 31 de julho de 1974. *Luiz Rafael Mayer,* Consultor-Geral da República.