NOTAS E COMENTÁRIOS

AS CAIXAS ECONÔMICAS ESTADUAIS E A REFORMA ADMINISTRATIVA FEDERAL

LUIZ AIRTON DE CARVALHO*

1. A empresa pública Caixa Econômica Federal. 2. Atuação da CEF no meio financeiro do país. 3. As caixas econômicas estaduais. 4. As caixas econômicas estaduais e a reforma administrativa federal. 5. Atuação das caixas econômicas estaduais no meio financeiro.

1. *A empresa pública Caixa Econômica Federal*

A criação da empresa pública foi uma opção do governo, a fim de que o Estado pudesse desempenhar atividades de natureza empresarial, possuindo ela patrimônio e capital exclusivo do próprio Estado, com possibilidade de se revestir de qualquer das formas de sociedade admitidas em direito.

O conceito e definição da empresa pública se encontram no inc. II do art. 5º do Decreto-lei nº 200 de 25.2.67:

"Empresa 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 natureza empresarial que o governo seja levado a exercer, por motivo de conveniência ou contingência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito."

Até então, quando o Estado era obrigado a desempenhar atividades empresariais, tinha ele uma única opção que era a sociedade de economia mista, na qual se entrelaçam capital público e privado, em sociedade por ações, cabendo o poder acionário ao poder público.

* Advogado da Caixa Econômica de Minas Gerais.

1.1 A empresa pública pressupõe:

a) capital e patrimônio exclusivo do Estado;
b) criação por lei, excepcionalmente, por decreto-lei;
c) personalidade jurídica de direito privado;
d) direito e obrigações regulados pelo direito privado (Direito Civil);
e) qualquer das formas societárias admitidas em direito;
f) Regime jurídico de seus funcionários o previsto na CLT.

A Caixa Econômica Federal se transformou em empresa pública por força do Decreto-lei nº 759 de 12.8.69, que assim dispôs em seu art. 1º:
"Fica o Poder Executivo autorizado a constituir a Caixa Econômica Federal — CEF, instituição financeira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda."
A CEF tem sede e foro em Brasília e jurisdição em todo território nacional (parágrafo único do art. 1º).

2. *Atuação da Caixa Econômica Federal no meio financeiro do país*

A Caixa Econômica Federal, além de empresa pública, é uma instituição financeira e como tal, *ex vi* do art. 1º da Lei Federal nº 4.595 de 31.12.64, compõe o sistema financeiro do país.

A citada Lei nº 4.595 assim conceitua a instituição financeira:
"Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas, públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, a custódia de valor de propriedade de terceiros."
Compete ao Conselho Monetário Nacional regular as atividades, capacidades e modalidades operacionais das instituições financeiras federais (§ 1º do art. 22 da Lei nº 4.595/64).

A Caixa Econômica Federal, por força do Decreto-lei nº 759 de 12.8.69 e Decreto-lei nº 1.259 de 19.2.73, deve desempenhar o seguinte papel no meio financeiro do país:

a) receber em depósito, sob garantia da União, economias populares, incentivando os hábitos de poupança;
b) conceder empréstimos e financiamentos de natureza assistencial, cooperando com as entidades de direito público e privado na solução dos problemas sociais e econômicos;
c) operar no setor habitacional, como sociedade de crédito imobiliário e principal agente do Banco Nacional da Habitação, com o objetivo de facilitar e promover a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menor renda da população;

d) explorar, com exclusividade, os serviços da Loteria Federal do Brasil e da Loteria Esportiva, nos termos da legislação pertinente;
e) exercer o monopólio das operações sobre penhores civis, com caráter permanente e de continuidade;
f) prestar serviços que se adaptem à sua estrutura de natureza financeira, delegados pelo Governo Federal ou por convênio com outras entidades ou empresas;
g) realizar, no mercado financeiro, como entidade integrante do Sistema Financeiro Nacional, quaisquer outras operações, no plano interno ou externo, podendo estipular cláusulas de correção monetária, observados as condições normativas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional;
h) realizar, no mercado de capitais, para investimento ou revenda, as operações de subscrição, aquisição e distribuição de ações, obrigações e quaisquer outros títulos ou valores mobiliários, observadas as condições normativas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional;
i) realizar, na qualidade de Agente do Governo Federal, por conta e ordem deste, sob a supervisão do Conselho Monetário Nacional, quaisquer operações ou serviços nos mercados financeiro e de capitais, que lhe forem delegados, mediante convênio."

As alíneas *g, h* e *i,* foram acrescidas do art. 2º do Decreto nº 759, pelo 1º do Decreto-lei nº 1.259 de 19.2.73.

A Caixa Econômica Federal, à vista das modificações introduzidas em sua estrutura, está aparelhada para operar em todos os setores do meio financeiro, predestinada, assim, a ser uma das maiores instituições financeiras do país.

3. *As caixas econômicas estaduais*

As caixas econômicas estaduais, criadas todas antes do Decreto-lei nº 200, são autarquias, pertencentes ao estado que lhes dá origem.

Autarquia é uma entidade de direito administrativo, criada por lei, com personalidade jurídica própria, com finalidade específica de prestação de serviço público descentralizado. Ou como conceitua Celso Antônio Bandeira de Mello: "Autarquia é a pessoa de direito público exclusivamente administrativa."[1]

Embora tradicionalmente a autarquia fosse criada com finalidade de prestar serviço público descentralizado em razão da contínua interferência do Estado moderno no setor econômico, foram-se criando autarquias com finalidades econômicas, perdendo um pouco seu aspecto caracterizador de prestadora de serviços públicos.

As caixas econômicas são autarquias desse tipo, mais voltadas para o setor privado que para o setor público.

1 Mello, Celso Antonio Bandeira de. *Natureza e regime jurídico das autarquias.* Rev. dos Tribunais, p. 226.

A reforma bancária, Lei nº 4.595/64 equiparou as caixas econômicas estaduais às caixas econômicas federais, sendo elas, portanto, instituições financeiras públicas. Em razão disto, foi-lhes assegurado, pelo art. 24 da citada Lei nº 4.595 "a forma de constituição dos existentes na data da publicação desta lei".

4. *As caixas econômicas estaduais e a reforma administrativa federal*

A reforma administrativa federal foi iniciada na União pelo Decreto-lei nº 200, de 25.2.67.

O decreto-lei dividiu a Administração Federal em:

I *Administração direta,* constituída dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II *Administração indireta,* compreendendo as seguintes categorias, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) *Autarquia* — o serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada;

d) *Empresa pública* — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União ou de suas atividades da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar atividades de natureza empresarial que o governo seja levado a exercer, por motivos de conveniência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito;

c) *Sociedade de economia mista* — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para o exercício de atividade mercantil, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito de voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidade da Administração Indireta (Art. 4º e 5º da Decreto-lei nº 200).

Determina, ainda o Decreto-lei nº 200, que o "Poder Executivo enquadrará as entidades da Administração Indireta existentes nas categorias constantes deste artigo". (§ 2º do art. 5º).

O Ato Institucional nº 8 de 2.4.69 atribuiu ao Poder Executivo dos estados, Distrito Federal e municípios com população superior a 200 mil pessoas, *competência para realizar,* decretar a *reforma administrativa, observados os princípios adotados pela federação* (art. 1º).

Diante disso é de se perguntar, se as *caixas econômicas estaduais,* desempenhando hoje um papel típico da empresa pública, estariam obrigadas a se enquadrar nesta categoria de entidade pública ou não.

A matéria é complexa:

1. Porque a Lei nº 4.595, de 1964, art. 24, assegurou às caixas econômicas a *forma de constituição existente na data da lei.*
2. Porque o Decreto-lei nº 200 determinou *que o Poder Executivo enquadre as entidades existentes nas categorias por ele definidas.*
3. Porque o Ato Institucional nº 8, de 2.4.69 *atribuiu ao poder executivo dos estados, municípios com mais de 200 mil habitante e Distrito Federal a tarefa de efetuarem a reforma administrativa, observados os princípios adotados pela União.*

Entretanto o problema encontra solução no próprio contexto legal:

1. Às caixas assegurou-se a sua maneira de constituição à época da Lei nº 4.595.
2. Os governos estaduais devem enquadrá-la na categoria de *empresa pública,* por determinação do Decreto-lei nº 200 e Ato Inst. nº 8, como aliás foi feito com a Caixa Econômica Federal pelo Governo da União.

5. *A atuação das caixas econômicas estaduais no meio financeiro*

Como autarquias, as caixas econômicas estaduais devem, em suas operações, observar o que sua lei instituidora dá como suas finalidades.

Entretanto, passando elas à categoria de instituição financeira pública devem se submeter às normas baixadas do Conselho Monetário Nacional e Banco Central da República, nos termos em que fixa a Lei nº 595 (art. 4º C/C § 3º do art. 22).

Com relação ainda ao assunto, diz o seguinte o art. 12 do Decreto-lei nº 759, que criou a empresa pública CEF:

"Art. 12 — As atuais caixas econômicas estaduais não poderão realizar operações vedadas à CEF."

Assim, para atuação das caixas econômicas estaduais no meio financeiro, têm que ser observadas as seguintes normas:

1. Atuação conforme suas finalidades previstas em sua lei instituidora.
2. Observância das normas do Conselho Monetário Nacional e Banco Central da República.
3. Não realização de operações vedadas à CEF.

Uma indagação de grande interesse às caixas estaduais é de se saber se as operações permitidas à CEF a elas, também, seriam permitidas.

Parece-nos que a resposta é negativa:

1. Porque a CEF é hoje uma empresa pública e as CEE são, ainda, autarquias, muito embora todas sejam instituições financeiras públicas.
2. Porque pelo inc. VIII, do art. 4º, da Lei nº 4.595 do Conselho Monetário Nacional compete "*regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos*

que exercerem atividades subordinadas a esta lei" e não há norma deste permitindo o transplante de órbita de atuação.

Conclusões

As conclusões que tiramos desta pequena pesquisa nos estatutos da CEF são as aseguintes:

a) a CEF está hoje predestinada a ser um dos maiores estabelecimentos financeiro do país, ao lado do Banco do Brasil;
b) as caixas econômicas estaduais devem ser enquadradas nos paradigmas previstos na reforma administrativa federal;
c) o futuro papel das CEE ao lado do seu direito adquirido quanto à sua forma e finalidades, dependerão da orientação do Conselho Monetário Nacional.

COMUNICAÇÃO EM PROSA MODERNA

2.ª edição — 3.ª tiragem — 502 p.

Othon M. Garcia

Obra revolucionária no campo da expressão em língua portuguesa, ensina não apenas a escrever, mas principalmente a pensar com eficácia e objetividade e a escrever sem a obsessão do purismo gramatical, mas com a clareza e a coerência indispensável a fazer da linguagem, oral ou escrita, um veículo de comunicação e não de escamoteação de idéias.

Pedidos para a
Editora da Fundação Getulio Vargas
Praia de Botafogo, 188, C. P. 21.120, ZC-05
Rio de Janeiro, GB