PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO E DE DIREITO PRIVADO — DISTINÇÃO — AUTARQUIAS ADMINISTRATIVAS — FUNDAÇÕES — SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA — SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL

— O S.E.N.A.I. é uma autarquia administrativa, um serviço estadual descentralizado.

— A personalidade de direito público do S.E.N.A.I. resulta inequivocamente da lei e do Regimento que presidiram à sua constituição.

— Interpretação do Decreto-lei n.º 4.042, de 22-1-42; do Regimento aprovado pelo Decreto n.º 10.009, de 16-7-42.

PARECER

1. A D.F. dêste Departamento quer saber "a que tipo de entidade pública ou privada pertence o S.E.N.A.I."

2. O Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (S.E.N.A.I.) foi criado pelo Decreto-lei n.º 4.042, de 22-1-42 (art. 1.º), a fim de "realizar desde logo, no vasto terreno das indústrias enquadradas na Confederação Nacional da Indústria, o programa que o projeto de lei orgânica do ensino industrial estabelece como parcela importante de sua finalidade: — a formação profissional dos aprendizes" (exposição de motivos do Sr. Ministro da Educação e Saúde). Compete-lhe "organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para indústriários" (art. 2.º). Para a consecução dêste objetivo os estabelecimentos industriais das modalidades de indústrias enquadradas na Confederação Nacional da Indústria foram "obrigados ao pagamento de uma contribuição mensal para montagem e custeio das escolas de aprendizagem" (art. 4.º). Dispôs, ainda, a lei sôbre a arrecadação e aplicação de tais contribuições (arts. 4.º e 5.º).

O Serviço, conforme o art. 3.º, deveria ser "organizado e dirigido pela Confederação Nacional da Indústria", mas no art. 8.º foi dito que "a organização do S.E.N.A.I. constará de seu regimento, que será, mediante projeto apresentado ao Ministro da Educação pela Confederação Nacional da Indústria, aprovada por decreto do Presidente da República".

3. Pelo Decreto n.º 10.009, de 16-7-42, foi aprovado o Regimento, "assinado pelo Ministro de Estado da Educação e Saúde" (art. 1.º).

O art. 1.º do Regmento alude ao Serviço como "*subordinado* ao Ministério da Educação e Saúde e *dirigido* pela Confederação". A administração do

órgão compõe-se de um Conselho e de um Departamento. O Conselho conta como membros, entre outros, o "Diretor da Divisão do Ensino Industrial do Ministério da Educação e Saúde" e um representante do Ministério do Trabalho (art. 6.º).

Compete ao dito Conselho, além de outras atribuições: "submeter à aprovação do Ministro" a relação dos ofícios que reclamem formação profissional; "propôr ao Ministro" a determinação das condições que devam ser exigidas na habilitação e registro de professôres; "submeter à aprovação do Ministro" os critérios gerais para habilitação de aprendizes; *"resolver, com recurso para o Ministro da Educação e Saúde, sôbre casos omissos neste regimento e na legislação sôbre aprendizagem"; "interpretar a legislação sôbre aprendizagem, bem como êste regimento, com recurso para o Ministro da Educação e Saúde;* conceder isenção do pagamento da contribuição prevista para a manutenção do Serviço" (art. 7.º, letras *b, i, j, o, p, t*).

O Departamento tem como diretor pessoa nomeada pelo Presidente do Conselho com "prévia anuência do Ministro" (art. 9.º). E' êste diretor "seu representante em juízo e fora dêle" (art. 10, *n*).

As administrações regionais do S.E.N.A.I. obedecem, quanto à organização, aos mesmos princípios. Têm como membros natos funcionários do Ministério (art. 12).

Para os efeitos das leis trabalhistas, considera-se o S.E.N.A.I. "como entidade empregadora", ficando os respectivos empregados equiparados aos trabalhadores da indústria (art. 18).

Finalmente, "cabe à Confederação Nacional da Indústria encaminhar ao Ministro da Educação e Saúde *proposta de alteração* do presente regimento" (art. 25).

4. Organizado desta forma o Serviço, em 7 de novembro de 1942, pelo Decreto-lei n.º 4.936, o Govêrno ampliou-lhe as atribuições, e mudou-lhe o nome. Um decreto, de n.º 10.887, de 21-11-42, deferiu ao Ministro da Educação competência para regular a forma de representação, nos Conselhos do S.E.N.A.I., das emprêsas de transportes, comunicações e pesca (art. 1.º).

5. Em outros diplomas legais, tem o Govêrno ditado normas atinentes ao ensino, que se refletem direta ou indiretamente sôbre a aprendizagem industrial atribuída ao S.E.N.A.I. Assim, o Decreto-lei n.º 5.091, de 15-12-42, dispôs sôbre o "conceito de aprendiz"; o Decreto-lei n.º 4.481, de 16-7-42, sôbre "deveres dos empregadores e aprendizes", no qual se contém várias referências àquele órgão; o Decreto-lei n.º 4.984, de 21-11-42, sôbre a aprendizagem nos estabelecimentos industriais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

6. A Portaria Ministerial n.º 36-A, de 15-1-43, regulou a concessão de isenção de contribuições, além de outros assuntos afins, matéria esta atribuída pelo Regimento ao Conselho Nacional do S.E.N.A.I. (art. 7.º, *t*).

7. Isto pôsto:

Trata-se, como se vê, de um órgão criado por lei. Suas atribuições constam desta e de um Regimento subscrito pelo Ministro e aprovado por um decreto executivo. As suas fontes de receita são obtidas *compulsòriamente*, por imposição legal. A administração é organizada de forma a dar assento em seus Conselhos e Departamentos a membros natos, titulares de cargos públicos. De suas decisões cabe *recurso* para o Ministro.

Além disso, não só o legislador reservou-se a faculdade de modificar a estrutura primitiva do órgão, como o próprio Ministro entendeu de baixar

portaria regulando a forma do exercício de uma faculdade atribuída privativamente à administração do S.E.N.A.I.

As palavras contidas no art. 3.º do Decreto-lei n.º 4.048, de 22-1-42, de que o órgão seria "organizado e dirigido pela Confederação", foram repudiadas no próprio texto, ao deferir o art. 8.º tal organização a um *regimento* aprovado por decreto do Poder Executivo.

Com êste processo ficou subtraída à Confederação qualquer possibilidade de influir decisivamente na organização do S.E.N.A.I. Qualquer texto com êste objetivo fica na dependência de assinatura do Ministro ou do Presidente da República, que poderão aceitá-lo ou não.

É, em resumo, o poder público que dispõe da faculdade de organizar o S.E.N.A.I.

8. À falta de legislação adequada, e estando já no consenso geral ab-rogada a norma do Código Civil (arts 13-14) a respeito, é na doutrina que se há de buscar o traço distintivo das pessoas jurídicas de direito público das de direito privado.

"Não é fácil estabelecer um critério teórico pelo qual se possam distinguir, de modo infalível, as pessoas jurídicas de direito público das pessoas jurídicas de direito privado", diz FRANCISCO CAMPOS [1].

Depois de apontar e de examinar exaustivamente os vários critérios adotados por ROSIN, OTTO MAYER, BERTHELEMY, HAURIOU, SANTI-ROMANO, UGO FORTI, MERKL, MICHOUD, JELLINEK, FERRARA, FLEINER, conclui:

"A mim me parece fora de dúvida que o critério decisivo para a conceituação da pessoa jurídica de direito público é o exercício por ela da competência de Estado ou de direitos de poder público".

.....

"A outorga de direitos do poder público a uma pessoa jurídica implica, por sua vez, que o exercício de sua competência não fica à sua vontade, como é o caso para as pessoas de direito privado, mas é obrigatório, pois o poder que lhe foi conferido não o foi em benefício próprio ou das pessoas que compõem o corpo moral, mas no interêsse público, que o Estado tem não sòmente o direito, senão também a obrigação de promover".

.....

"A investidura da competência de direito público em um ente moral implica, igualmente, de modo necessário, a intervenção do Estado no seu funcionamento, a fim não sòmente de obrigá-lo a exercer as funções ou de administrar o serviço, como de evitar que no exercício de sua competência o ente moral desvie o exercício da sua capacidade para outro fim, diverso do em atenção ao qual foi outorgado." [2]

Finalmente, acentua:

"As pessoas jurídicas privadas, associações ou fundações, nascem de atos de vontade, individual, que não podem comunicar às entidades por êles criadas poderes diversos ou maiores do que os reconhecidos pelo direito aos indivíduos particulares." [3]

Para OSCAR SARAIVA:

"Na gênese de autarquia devemos encontrar um ato de soberania do Estado e não a manifestação da vontade dos particulares".

.....

1 *Direito Administrativo*, pág. 302.

2 Ob. cit., págs. 313 e 314.

3 Ob. cit., pág. 273.

"Além dos característicos fundamentais, da *personificação autônoma, da criação estatal e da especificação orgânica,* possuem ainda as autarquias outro característico relevante que decorre do fato de exercerem funções delegadas da administração pública. E' a condição de tutelados do Estado." [4]

TITO PRATES DA FONSECA doutrina:

"O estabelecimento público carece, para a sua instituição em autarquia, de um ato de autoridade pública. Não se constitui pela iniciativa privada".

. . . . . .

"A autarquia nasce da concessão de sua personalidade jurídica pelo poder público... As outras entidades a que a lei civil confere personalidade, criam-se pela vontade de um ou mais indivíduos..." [5]

M. OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, depois de apontar as dificuldades que a tese enseja, indica como traço característico para distinção das pessoas jurídicas de direito público das de direito privado a iniciativa de sua criação:

"Não são pessoas públicas tôdas aquelas que independem do Estado, porque nascem de uma iniciativa privada".

Além disto, prossegue:

"Há um fim obrigatório. Tudo inclina-se para êsse fim. O ato de origem do Estado ou o ato de origem do particular, aclaram a discussão do problema".

. . . . . .

"Sem ato do Estado, as pessoas jurídicas de direito público, como as autarquias, não podem existir, pois elas refletem vontade do poder público".

. . . . . .

"Como também, sem ato da parte do indivíduo, ato êsse de iniciativa, não é possível a existência de entidades de direito privado, associações literárias, sociedades mercantis, etc." [6]

9. O caráter de pessoa jurídica de direito público do S.E.N.A.I., à luz dos ensinamentos doutrinários, torna-se evidente.

O S.E.N.A.I. tem os característicos de uma autarquia administrativa. A descentralização permite a colaboração de entidades privadas na realização do serviço público personificado.

Nasceu, não da vontade dos particulares que lhe emprestam auxílio, mas da vontade da lei.

A sua estrutura não está vazada em estatutos subscritos por interessados, mas em Regimento assinado pelo Ministro de Estado e aprovado por decreto executivo. Não poderá, portanto, tal documento sofrer alterações sem observância dos mesmos trâmites, que envolvem atribuições privativas do poder público.

O supremo intérprete do que se contém neste documento é o Ministro e não os órgãos de direção da entidade. Estabelecido o *recurso,* nos têrmos mais amplos, para aquela autoridade, cabe-lhe dizer a última palavra sôbre os atos praticados pelos responsáveis diretos pela administração da entidade. Além desta faculdade ordinária, usa o Ministro, quando julga oportuno, de prerrogativa peculiar à sua função, de baixar portarias, com o fim de regular matéria já disciplinada no Regimento.

---

4 "As autarquias no Direito Publico Brasileiro", *in Revista Forense,* vol. 84, pág. 773.

5 *Autarquias administrativas,* 1935, págs. 69 e 73.

6 *Autarquias Administrativas,* 1939, pág. 100.

Deve, pois, o S.E.N.A.I., à lei e ao uso das prerrogativas ministeriais, não só a iniciativa de sua criação, a definição de suas atribuições, a estruturação de seus órgãos, bem como o modo dêstes se comportarem no desempenho das atribuições que foram delegadas no Regimento.

Não houve, como se vê, em todo êsse processo, ato algum de disposição, nenhum reflexo da vontade privada. Todos os impulso vitais lhe foram dados ou ficam na dependência do poder público.

O patrimônio do S.E.N.A.I. não resultou de contribuições facultativas. Foi a lei que as estabeleceu com caráter compulsório, e oneram indistintamente a todos quantos se dedicam a determinadas indústrias. São entregues à enttidade não como bens de domínio privado, cujo emprêgo ou utilização obedeçam a regras jurídicas peculiares. A lei e o regime lhe dão um destino certo e prescrevem um modo de utilização que foge às normas do direito comum.

Caberá à Confederação a administração do S.E.N.A.I.? Também não. Ela apenas participa da tarefa, como se lê no Regimento. Contém os órgãos dirigentes da entidade membros natos, escolhidos à sua revelia. E' para o Ministro e não para ela que ficou estabelecida a subordinação hierárquica do S.E.N.A.I.

Ao Ministro ficou reservada a faculdade de intervir na vida administrativa da entidade, mediante recurso de caráter amplo, pois abrange tôda e qualquer interpretação das leis e do próprio regimento, sem contar a de aditar-lhe normas complementares mediante portarias.

À Confederação tocou o papel de simples colaboradora na obra governamental. Nenhuma função decisória lhe coube.

10. Não se pode confundir o S.E.N.A.I. com as fundações — pessoas jurídicas de direito privado — que têm a sua disciplina no Código Civil (arts. 24-30). Mesmo sendo o poder público o instituidor, para que o ente criado tenha essa característica, é necessária a observância dos trâmites da lei civil.

Dado o impulso inicial, o processo segue os rumos traçados na lei comum e a personalidade jurídica resulta da observância dos trâmites por ela pescritos.

Não há, pois, como confundir as autarquias com as fundações [7].

11. E' verdade que, como as autarquias, também as sociedades de economia mista nascem da vontade estatal.

"Mas", como observa OSCAR SARAIVA, "o Estado associa o particular aos seus fins, e *assegura-lhe desde logo a perspectiva de lucro*. O sistema de administração é "o das sociedades por ações" e a ingerência governamental cinge-se, via de regra, à nomeação de diretores, "interferência essa que constitui, no fundo, prerrogativa igual àquela gozada pelos portadores de maioria de ações nas sociedades comuns e que se traduzem na eleição e demissão de administradores." [8]

TRAJANO DE MIRANDA VALVERDE informa:

"Conclui-se da síntese acima feita que, entre nós, o processo da fundação de sociedades anônimas ou companhias de economia mista não difere, em

---

7 TEMÍSTOCLES B. CAVALCANTI, *Trat. de Dir. Administrativo*, vol. IV, pág. 158; TITO PRATES DA FONSECA, ob. cit., pág. 68.

8 "Novas Formas da Delegação Administrativa do Estado", *in Rev. Serv. Púb.*, fasc. de setembro de 1944, pág. 104, e *Rev. Forense*, vol. 100, pág. 233.

substância do que é regulado pela lei comum (decreto-lei n.º 2.627, de 26 de outubro de 1940) para a fundação de sociedades anônimas ou companhias por particulares, que resolvem obter capitais por subscrição pública." [9]

Entre as autarquias e as sociedades de economia mista há, como se vê, diferenças substanciais.

12. Falta, ainda, ao S.E.N.A.I. uma das características de pessoas jurídicas de direito privado, que é a obrigatoriedade do *registro* de seus atos constitutivos.

"Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição dos seus contratos, atos constitutivos, estatutos ou compromissos no seu registro peculiar", diz o Código Civil (art. 18).

O S.E.N.A.I. teve existência independentemente do registro, o que vem corroborar a conclusão de que não se trata de pessoa jurídica de direito privado.

13. O fato de declarar o art. 18 do Regimento que, para "os efeitos das leis trabalhistas, os empregados do S.E.N.A.I. gozarão das regalias e ficarão sujeitos às obrigações dos trabalhadores de indústria, considerando-se o S.E.N.A.I. como entidade empregadora", não pode ter a virtude de desnaturar o caráter público da entidade. Trata-se de um dispositivo que visa prover a situação dos *empregados* e que não pode sofrer interpretação isolada a fim de anular as conclusões decorrentes de um exame dos demais dispositivos, quer da lei, quer do regimento, atinentes à criação, organização e funcionamento do órgão. Além disto, a aplicação de leis trabalhistas ao pessoal das autarquias administrativas é matéria de controvérsia a que a Consolidação das Leis Trabalhistas não pôs têrmo admitindo-a, como admitiu, salvo disposição de lei em contrário (art. 7.º, letra *d*).

Nesta conformidade, o dispositivo regimental se afina com o da Consolidação, porque, ao invés de subtrair do âmbito de regência das leis trabalhistas o pessoal do S.E.N.A.I., determinou, expressamente, que êste fôsse o seu estatuto.

14. Não houve também, como se procurou demonstrar, a integração do S.E.N.A.I. na Confederação Nacional da Indústria, prometida no art. 3.º do Decreto-lei n.º 4.042, e subtraída no art. 8.º do mesmo diploma.

O poder de organização e de decisão em última instância, sôbre os atos atinentes à vida do S.E.N.A.I., cabem, sem dúvida, ao Ministro e não à Confederação.

15. O S.E.N.A.I. é, em conclusão, uma autarquia administrativa, um serviço estatal descentralizado. Segundo o Decreto-lei n.º 6.016, de 22-11-43, tal característica pode decorrer "explícita ou implicitamente da lei".

A do S.E.N.A.I. ressalta, inequìvocamente, como pessoa jurídica de direito público, da lei e do Regimento.

E' o que me parece.

S.M.J. — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor Jurídico do D.A.S.P.

---

9 "As Sociedades Anônimas ou Companhias de Economia Mista", *in Revista de Direito Administrativo*, vol. I, pág. 436, n.º IX.