P A R E C E R

PGFN/CJ/Nº895/88

Corretor de Câmbio. Descabimento de intervenienciа de corretor nas operações de compra e venda de cambio de interesse de órgãos e entidades da Administração.

Lei nº 5601, de 26.08.70. Artigo 2º. Exegese. Natureza da Companhia-Siderúrgica Paulista (COSIPA).

I

Motiva a formação do presente processo divergência de entendimentosdo Banco do Brasil S.A. e do Banco Central do Brasil quanto à natureza jurídica da Companhia Siderúrgica Paulista - COSIPA, para a finalidade de considerá-la excluída, ou não, da obrigatoriedade de interveniência de corretor nas operações de aquisição de câmbio, de que trata o artigo 2º da Lei nº 5.601, de 26.08.1970.

2. Entende o Banco do Brasil que a COSIPA, quer na condição de sociedade de economia mista, quer na condição de entidade paraestatal, encontra-se ao abrigo da excepcionalidade insculpida no artigo 2º da Lei nº 5.601/70 (Parecer COJUR/CONIN-86/034).

3. Em sentido contrário, entende o Banco Central que a COSIPA não detém a natureza jurídica de sociedade de economia mista, nem se abriga no conceito de entidade paraestatal, pelo que lhe falta qualificação para desobrigar-se da intermediação de corretor nas aquisições de câmbio (Parecer DEJUR-081/87).

II

4. O fulcro da questão consiste na exegese do preceito normativo insculpido no artigo 2º da Lei nº 5.601, de 26.08.70, para a finalidade de se saber se a COSIPA carece, ou não, de inter-

mediação de corretores nas transações de compra e venda de Câmbio, que contrata no exercício de suas atividades comerciais.

5. A mencionada Lei nº 5.601/70, cuja ementa anuncia que "regula a interveniência de corretores nas operações de câmbio "possui apenas 4 (quatro) artigos, sendo que o terceiro fixa o início de vigência da lei para a data de sua publicação e o quarto revoga as disposições em contrário. Assim, de útil para a melhor inteligência de seu conteúdo normativo, há apenas 2 (dois) artigos, cujo teor é o seguinte:

> "Art.1º Observados os limites e condições estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, as operações de compra e Venda de Câmbio somente poderão ser contratadas com a interveniência de firmas individuais ou sociedades corretoras devidamente autorizadas pelo Banco Central do Brasil.
>
> Art. 2º Excluem-se expressamente da obrigatoriedade de interveniência a que se refere o artigo anterior, as transações de compra e venda de Câmbio, por parte da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, das sociedades de economia mista, das autarquias e das entidades paraestatais, excetuadas as operações de câmbio dos bancos oficiais com pessoas físicas ou jurídicas que não se enquadrem nas hipóteses referidas neste artigo".

6. Ainda que impreciso, minucioso foi o legislador ao listar as pessoas que expressamente desejou excluir da intermediação de corretores para as operações de câmbio. Encontra-se na lei o seguinte rol:

a) União;
b) Estados;
c) Municípios;
d) Distrito Federal;
e) Sociedades de Economia Mista;
f) Autarquias; e
g) Entidades Paraestatais.

7. É sabido que é enganoso buscar-se apenas através da literalidade do texto o conteúdo normativo do preceito. O Mes

tre da Hermenêutica, Carlos Maximiliano, taxou o processo meramente literal de "maliosa perversão da lei". E em linguagem candente aduziu:

> "... a interpretação exclusivamente filológica é incompatível com o progresso.
>
> Conduz a um formalismo retrógado."
>
> ..." A linguagem, como elemento de Hermenêutica, assemelha-se muitas vezes a certas rodas enferrujadas das máquinas, que mais embaraçam do que auxiliam o trabalho." (Hermenêutica e Aplicação do Direito, 9a. ed., p. 120).

8. Feita a crítica ao primitivo método de interpretação literal, filológica ou gramatical, orienta o festejado Mestre:

> "Em conclusão: Nunca será demais insistir sobre a crescente desvalia do processo filológico, incomparavelmente inferior ao sistemático e ao que invoca os fatores sociais, ou o Direito Comparado. Sobre o pórtico dos tribunais conviria inscrever o aforismo de Celso — Scire leges non est verba earum tenere, sed vim ac potestatem: Saber as leis é conhecer-lhes, não as palavras, mas a força e o poder." (ob.cit., p. 122).

9. Se é certo que ainda não se conhece método infalível de interpretar-se o Direito, de há muito que se abandonou o processo literal, suplantado que foi pelos processos lógico, sistemático e pela busca da finalidade da lei, através de dois elementos fundamentais — a occasio legis e a ratio juris. Da fonte inesgotável de Carlos Maximiliano, vem à colação:

> "Considera-se o Direito como uma ciência primariamente normativa ou finalística; por isso mesmo a sua interpretação há de ser, na essência, teleológica. O hermeneuta sempre terá em vista o fim da lei, o resultado que a mesma precisa atingir em sua atuação prática. A norma enfeixa um conjunto de providências, protetoras, julgadas necessárias para satisfazer a certas exigências econômicas e sociais; será interpretada de modo que melhor corresponda àquela finalidade e assegure plenamente a tutela de interesse para a qual foi regida" (ob.cit., p. 151/152).

10. As considerações alinhadas acima tem o propósito de deslocar o debate, até agora centrado pelas partes na procura da natureza jurídica da COSIPA, para a busca do sentido teleológico da norma insculpida no art. 2º da Lei nº 5601/70, com o propósito de delimitar seu conteúdo, alcance e sentido.

11. Assim, em vez de procurar enquadrar a COSIPA numa das alíneas arroladas no item 6 deste parecer, parece-nos mais jurídico procurar compreender o público-alvo, o universo, a clientela, que o legislador visou alcançar com o comando normativo do artigo em comento.

12. Mesmo antes da sanção da Lei nº 5601/70, a União e os órgãos e entidades da Administração já se encontravam desonerados da intemediação nas operações de câmbio, ex-vi da recomendação veiculada pela Circular nº 16, de 02.9.65, do Sr. Ministro Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil da Presidência da República, publicada no D.O.U. de 03.9.65, à página 9.024, in verbis:

> " O Senhor Presidente da República houve por bem recomendar que os contratos de câmbio para as transações em moeda estrangeira, que vierem a ser praticadas pelos Ministérios e demais Órgãos de Administração Direta e Indireta, se processem diretamente com o Banco do Brasil S.A., para o que cada órgão credenciará representante junto à Carteira de Câmbio daquele estabelecimento bancário."

13. Em 15 de setembro de 1967, o Banco Central, "a fim de dirimir dúvidas", expediu o Comunicado nº 22, no qual transcreveu o trecho da circular referido no item anterior deste parecer e, por oportuno, esclareceu que, "além dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, estão obrigatoriamente enquadrados na circular ora reproduzida, como Órgãos da Administração Federal Indireta que são, por força da conceituação contida no artigo 4º do Decreto-lei nº 200, de 27.2.67, as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, definidas no artigo 5º do mesmo diploma legal, as quais deverão, assim, efetuar seus fechamentos de Câmbio exclusivamente por intermédio do Banco do Brasil S.A".

14. Pela simples leitura do Comunicado nº 22 do Banco Central do Brasil, verifica-se que essa instituição, "para dirimir dúvidas", não só reproduziu a Circular nº 16 da Presidência da República, como ainda ofereceu interpretação ao seu texto, calcada toda ela nas conceituações do Decreto-lei nº 200/67 sobre administração direta e indireta, com evidente efeito restritivo.

15. A tentativa do legislador de sistematizar a administração direta e indireta da União Federal no Decreto-lei 200/67, e suas alterações posteriores, nunca, a rigor, teve êxito.

16. A doutrina logo identificou lacunas na sistematização promovida pelo legislador, que deixou de fora várias entidades que não se enquadram na conceituação de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, valendo lembrar, neste particular, o magistério de Diogo de Figueiredo Moreita Neto ("Curso de Direito Administrativo", 2a ed., 1974, cap.XI), Celso Antonio Bandeira de Mello ("Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta", São Paulo, 1973, cap.II) e Hely Lopes Meirelles ("Direito Administrativo Brasileiro",6a ed., S.Paulo, 1978, capítulo VI).

17. Para demonstrar que o próprio legislador tinha conciência das falhas dos conceitos que fixou, basta a leitura dos §§2º do artigo 4º e 2º do artigo 5º do Decreto-lei nº 200/67, *in verbis*:

> "§ 2º Equiparam-se às Empresas Públicas, para os efeitos desta lei, as Fundações instituídas em virtude de lei federal e de cujos recursos participe a União, quaisquer que sejam suas finalidades."(§ 2º do art.4º).
>
> "§ 2º O Poder Executivo enquadrará as entidades da Administração Indireta existentes nas categorias constantes deste artigo" (§2º do art.5º).

18. Se, por um lado, o §2º do artigo 4º, transcrito no item anterior, teve vigência efêmera — pois foi revogado pelo Decreto-lei nº 900/69 —, por outro lado, até o presente momento, encontra dificuldades o Poder Executivo de enquadrar todas as enti-

cúp.

dades da Administração Indireta nas categorias constantes do artigo 4º do Decreto-lei nº 200/67, de que serve de exemplo o presente processo, em que órgãos jurídicos do Banco do Brasil e do Banco Central não conseguem ajustar seu entendimento em torno da natureza jurídica da COSIPA e seu enquadramento, ou não, entre as entidades paraestatais.

19. A prova de que o próprio legislador vacila, neste particular, se encontra na equiparação das chamadas Fundações Governamentais à Empresa Pública. Embora tenha caído a equiparação em 1969, aquelas entidades não foram extintas. Continuaram em operação e, ainda que fora da conceituação literal de administração direta e indireta do Decreto-lei nº 200/67, não se poderia negar-lhes a condição de entidades paraestatais. Tanto isto é verdade que o Decreto-lei nº 2299, quase 20 anos depois, veio reinseri-las no rol da administração indireta.

20. Porque o Decreto-lei nº 200/67 pretendeu justamente sistematizar o todo, dividindo a Administração em direta e indireta, com conceituação de seus órgãos, acabou deixando sem espaço, ou melhor, no vácuo, entidades que, tenham ou não personalidade de Direito Privado, radicalmente se distinguem das entidades privadas. É candente a lição de Sérgio Ferraz a respeito:

> "... é preciso que não esqueçamos de que tal como o Rei Midas, que transformava em ouro tudo o que tocava, o Estado publiciza tudo aquilo em que encosta. Por isso, a empresa estatal jamais será pura e simplesmente uma empresa privada. Ela será uma entidade privada matizada, em maior ou menor grau, de profundos traços de Direito Público. Por isso, é importante que o futuro estatuto da empresa estatal seja traçado com mais nitidez" (in RDP 83/145).

21. O que nos parece importante registrar é que modalidades como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais não esgotam o conteúdo conceitual da administração indireta, sob pena de irem para o limbo outros órgãos e entidades paraestatais, que não se enquadram nessas categorias e que não podem jamais ser consideradas entidades privadas.

cup

22. O legislador oferece novamente a prova de que a assertivas dos itens 16 a 21 são verdadeiras e têm sua razão de ser. Veja-se o artigo 86 do Decreto-lei nº 2.300/86:

> "Art. 86 - As sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União... " (grifos da transcrição).

23. A lei não contem termos inúteis, de sorte que as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União tem nesse artigo o mesmo próposito, a mesma intenção, a mesma abrangência, o mesmo alcance da expressão "entidades paraestatais" que, dezesseis anos antes havia sido utilizada no artigo 2º da Lei nº 5.601/70.

24. Parece-me importante retrilhar que a análise literal, filológica, da expressão entidades paraestatais não resolve o problema de que ora se cogita neste processo. Não é na gramática histórica, ou na busca do sentido grego ou latino dos radicais que compõem esses étimos, que se encontra a solução para a questão que se examina, que é eminentemente jurídica e não filológica.

25. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional já demonstrou, à saciedade, pela pena de seu Procurador-Geral, Dr. Cid Heráclito de Queiroz, que empresas controladas direta ou indiretamente pela União se diferenciam das empresas tipicamente privadas em face da prevalência do interesse público, que, naquelas, é princípio inafastável. "Aliás, a própria Constituição prescreve tratamento diferenciado entre as empresas estatais e as empresas privadas, sempre em função da prevalência do interesse público", registra em seu Parecer o Procurador-Geral. E arremata: "Desse modo, o preceito constitucional manda aplicar às empresas estatais todas as normas aplicáveis às empresas privadas, em matéria obrigacional, trabalhista e fiscal, sem, entretanto, excluir, por modo algum, a incidência das normas de Direito Público ditadas em razão do interesse social" (PARECER PGFN/PG Nº 515/88).

26. Assim, empresa controlada direta ou indiretamente

pela União Federal jamais será pura e simplesmente empresa privada.

27. Um limite porém se impõe: só compõem as entidades paraestatais os entes que, seja no caso de constituição originária, seja no caso de controle direto ou indireto, o tenham sido por ATO LÍCITO do Estado. Criada ou assumida ao arrepio da lei, não pode a empresa ser considerada entidade paraestatal. Se constituída ou assumida ilegalmente, deve ser pura e simplesmente extinta.

28. Assim, é com a amplitude exposta no item 23 e com a delimitação assinalada no item 27 deste Parecer que entendemos a expressão "entidades paraestatais" constante do artigo 2º da Lei nº 5.601/70.

29. Ora, no caso vertente, sabe-se que a COSIPA, que foi criada por particulares, teve seu controle acionário assumido por órgão do Poder Público (Fazenda do Estado de São Paulo, BNDES e atualmente SIDERBRÁS). A última transferência de controle acionário amparou-se no artigo 3º da Lei nº 5.919/73, com a redação dada pela Lei nº 6.159/74, de sorte que a COSIPA ostenta legalmente a condição de subsidiária da SIDERBRÁS.

30. Se assim o é, ainda que se lhe negue a codição de sociedade de economia mista, não se pode afastar a COSIPA do rol das entidades paraestatais. Porque empresa simplesmente privada também não o é, pois dela é inafastável a prevalência do interesse público.

31. A divergência de entendimentos é comum no exercício da atividade advocatícia. Até no Pretório Excelso a controvérsia, por vezes, se instala, com posições denodadamente defendidas. Antes de concluir meu parecer, rendo minhas homenagens aos pareceristas do Banco do Brasil, Banco Central e da COSIPA que, com zelo e competência, se empenharam na procura e definição da natureza jurídica da COSIPA. Com esmero dissecaram as várias teses a res-

CSP

peito da sociedade de economia mista. Sem negar o mérito do seu trabalho - que reputo dos mais excelentes - pareceu-me que a solução da questão suscitada neste processo é revelada, não pela natureza jurídica da COSIPA, mas pela mens legis que compõe o conteúdo normativo do art. 2º da Lei 5601/70, valendo lembrar que ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio (onde se depare razão igual à da lei, ali prevalece a disposição correspondente da norma referida).

III

32. Em face do exposto, propomos a devolução do presente processo ao Banco do Brasil S.A., com a orientação de que, nas transações de compra e venda de câmbio, a COSIPA está dispensada da intermediação de corretores, ex vi legis (art. 2º da Lei nº 5.601/70).

À superior consideração do Sr. Procurador-Geral.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 29 de novembro de 1988.

CARMELLIO MANTUANO DE PAIVA
Procurador-Coordenador Jurídico

De inteiro acordo. Submeta-se o processo à superior apreciação do Exmo. Sr. Ministro da Fazenda.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 30 de novembro de 1988.

DID HERACLITO DE QUEIROZ
Procurador-Geral