CONSELHOS ADMINISTRATIVOS — INCOMPATIBILIDADE FUNCIONAL DE SEUS MEMBROS

— A incompatibilidade prevista no art. 15, letra c, do Decreto-lei n.º 1.202, de 8-4-1938, abrange os casos de isenções ou favores de ordem geral.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

PROCESSO C.E.N.E. N.º 900-44

* PARECER

O Conselho Administrativo do Estado do Rio Grande do Sul consulta se existe incompatibilidade entre o exercício das funções de Presidente da Central das Caixas Rurais da União Popular do Rio Grande do Sul e o das de membro do referido Conselho.

COMENTÁRIO

INCOMPATIBILIDADE FUNCIONAL DOS MEMBROS DOS CONSELHOS ADMINISTRATIVOS

1. A incompatibilidade prevista no art. 15 do Decreto-lei n.º 1.202, de 8-4-39, deve estender-se, a nosso ver, às entidades que gozam de benefícios do poder público, mesmo de ordem geral, como as cooperativas. A razão da proibição está na possibilidade do conselheiro influir na outorga do favor, privilégio, isenção, garantia de rendimento ou subsídio do poder público, que tanto pode ser de caráter individual, como de ordem geral. Neste último caso, o interesse ilegítimo seria contemplado, por via indireta, mas efetivamente.

2. A circunstância de serem os favores de ordem geral não deve, pois, impressionar.

São numerosos os exemplos, colhidos na história da administração brasileira, de outorgas dêste teor, que, dadas sob rótulo pessoal, visaram, de fato, beneficiar determinadas pessoas ou empresas.

* NOTA DA REDAÇÃO — O Sr. Presidente da República, em 7-19-944, aprovou a conclusão do parecer acima.

2. Justificando as suas dúvidas, ponderou :

a) que a Central das Caixas Rurais da União Popular do Rio Grande do Sul é uma cooperativa de crédito de responsabilidade limitada, legalmente registrada no Ministério da Agricultura, à qual se acham federadas 35 caixas rurais, cooperativas de crédito de responsabilidade ilimitada (fls. 3);

b) que se trata de uma federação que só admite como sócios cooperativas de crédito de responsabilidade ilimitada, excluindo a possibilidade de admissão de quaisquer sócios individuais ou de pessoas jurídicas de outra natureza (fls. 3);

c) que as Caixas Rurais, filiadas à Central, são entidades autônomas, jurídicas, financeira e administrativamente organizadas e funcionando de acordo com a legislação federal, que rege a matéria (fls. 3);

d) que a essas Caixas a Central presta assistência de toda a natureza, inclusive a de instrução e inspeção (fls. 3);

e) que a Central das Caixas Rurais não goza de favores especiais, mas somente daqueles de ordem geral concedidos a quaisquer cooperativas (fls. 3);

3. Em matéria desta natureza, a interpretação deve ser cautelosa a fim de evitar precedentes equívocos, e que se prestem a extensões antes para resolver situações pessoais, que prevenir ou tutelar o bem público.

4. Cumpre, entretanto, informar que, em casos semelhantes, a propósito de incompatibilidade de membros do Poder Legislativo, nos regimes proscritos, a interpretação foi mais liberal, conforme se lê em AURELINO LEAL.¹

A Constituição de 1891, no art. 24, dispunha : “O Deputado ou Senador não pode também ser presidente ou fazer parte de diretorias de bancos, companhias ou empresas que gozem dos favores do Governo Federal *definidos em lei*”.

“Surtiu a dúvida quanto à extensão a dar-se à palavra “favores” — informa JOÃO BARBALHO — “e quanto aos membros do Congresso Nacional então presidentes e diretores de empresas nas condições do artigo citado”.

1 T. e Prát. da Const. Fed. Bras., 1925, pág. 328.

f) que o Decreto-lei n.º 1.202, ao se referir a empresas que gozem de favor, privilégio, isenção, garantia de rendimento ou subsídio do poder público”, parece ter em vista, unicamente, aquelas empresas que visam o lucro, pois que só o lucro poderá emprestar suspeição (fls. 3 e 4); e

g) que, sendo as cooperativas sociedades de amparo mútuo, de congregação defensiva de classes, sem intuito lucrativo, sempre se afigurou aos membros do Conselho não se enquadrar nas proibições legais o caso em consulta (fls. 4).

Examinando o assunto, verifica-se :

a) que o art. 15 do Decreto-lei n.º 1.202, de 1939, modificado pelo de n.º 5.511, de 1943, veda aos membros do Conselho Administrativo exercer qualquer lugar de administração ou consulta, ou ser proprietário ou sócio de empresa concessionária de serviço público, “ou que goze de favor, privilégio, isenção, garantia de rendimento ou subsídio do poder público”;

Esses favores “estabelecem ligação e dependência entre o Poder Executivo e os membros do Parlamento que são parte de diretorias de empresas por aquêle favorecidas, os quais perdem assim a necessária isenção e imparcialidade, para se ocuparem de atos oficiais, de que tiver de conhecer o Congresso”.

“O Congresso Constituinte” — continua o mesmo autor — “decidiu que esse artigo só poderia ter execução depois que uma lei ordinária determinasse a *natureza dos favores* a que êle se refere”.

A lei votada — n.º 35, de 26 de janeiro de 1892, art. 31 — enumerou como favores : a) garantia de juros e outras subvenções; b) privilégio para emissão de notas ao portador, com lastro ouro, ou não; c) isenção de direitos ou taxas federais ou redução dêles em leis ou contrato; d) privilégio de zona, de navegação, contrato de tarifas ou concessão de terras.

A lei eleitoral n.º 1.269, de 15-11-1904, art. 107, § 1.º, n.º V, regulou o assunto. O Decreto n.º 2.419, de 11-7-1911, que tratou dos casos de inelegibilidade para o Congresso Nacional, no art. 3.º, I, letra g, reproduziu os casos previstos na Lei n.º 35. A Lei número 3.208, de 27-12-1916, no art. 37, n.º 1, letra g, também tratou da matéria.

5. RUI BARBOSA, comentando o preceito da Constituição de 91, e tendo em vista a lei ordinária interpretativa, defendeu a tese

b) que as sociedades cooperativas estão sob a imediata fiscalização do poder público e gozam de favores e isenções, de acôrdo com o Decreto-lei n.º 5.893, de 19-10-43, alterado pelo Decreto-lei n.º 6.274, de 14-2-44; e

c) que a “Central”, embora seja órgão de “assistência de tôda espécie”, goza de favores do poder público, ainda que de caráter geral, o que a situa na incidência da proibição contida no citado art. 15 do Decreto-lei n.º 1.202, pois a lei não distingue favores.

4. Nestas condições, sou por que se responda à consulta, esclarecendo que há incompatibilidade no exercício daquelas duas funções.

Em 2-10-44. — *Luís Simões Lopes.*

De acôrdo. — *A. Marcondes Filho.*

de que as isenções gerais, estabelecidas “em benefício de tôda uma classe”, não davam motivo à incompatibilidade.”

6. Na Constituição de 34, com relação aos deputados, existiu a proibição de serem diretores, proprietários ou sócios “de empresa beneficiada com privilégio, isenção ou favor, em virtude de contrato com a administração pública” (art. 33, § 1.º, n.º 1).

A intenção de restringir a vedação aos casos em que houvesse benefício *particular* está manifesta, no final do dispositivo: “em virtude de contrato”.

7. A Constituição de 37, no art. 44, letra c, cuja redação foi reproduzida quase literalmente no Decreto-lei n.º 1.202, previu os casos de incompatibilidade.

8. Os membros dos Conselhos não são órgãos de um *poder* legiferante; exercem funções em virtude de nomeação, e, não tendo mandato popular, deverão estar, por mais forte razão, acima de qualquer suspeita de parcialidade ou de falta de isenção.

A C.E.N.E., em caso anterior, opinou unânimemente que a proibição deve compreender os casos de *favores gerais*.

A decisão comentada, baseada no parecer do Sr. Luís Simões Lopes, acolheu, portanto, a tese que melhor consulta os interesses coletivos.

Carlos Medeiros Silva