

# As Caixas Economicas Federais

*Waldemar Ferreira*

## SUMARIO

1. Os termos da consulta da Comissão de Estudo de Organização das Caixas Economicas. — 2. Um parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre o projeto de lei destinado a prorrogar o prazo de funcionamento das Casas de Penhores. — 3. A conclusão do parecer. — 4. O questionario proposto.

### I

#### **As Caixas Economicas em face da Constituição.**

5. A competencia privativa da União para fiscalizar as operações das Caixas Economicas Particulares. — 6. A possibilidade da coexistencia de Caixas Economicas Particulares e Publicas.

### II

#### **As Caixas Economicas Particulares.**

7. A precedencia da iniciativa particular á publica na instituição de Caixas Economicas. — 8. O espirito cooperativista das Caixas Economicas Particulares. — 9. O encerramento de seu ciclo. — 10. A sua estrutura definida num aviso de RUY BARBOSA, ministro da Fazenda. — 11. A autorização governamental para a constituição de socieda-

des, agencias ou estabelecimentos de Caixas Economicas. — 12. As decorrencias da exposiçao. — 13. A possibilidade da constituição de Caixas Economicas Particulares.

### III

#### As Caixas Economicas Officiais.

14. A disciplina das Caixas Economicas pela lei n. 1.083, de 22 de agosto de 1860. — 15. A liquidaçao das Caixas Economicas Particulares. — 16. A orbita de açao das Caixas Economicas Officiais. — 17. O regulamento expedido pelo decr. n. 2.723, de 12 de janeiro de 1861. — 18. A administraçao da Caixa Economica. — 19. A oficializaçao das operaçoes de Caixa Economica. — 20. A funçao da Caixa Economica. — 21. A regulamentaçao reunida da Caixa Economica e do Monte de Socorro, no decr. n. 4.714, de 8 de abril de 1871. — 21-A. A instituicao da gerencia e a maleabilidade administrativa. — 22. Os poderes do Conselho Fiscal. — 23. O decr. n. 9.738, de 2 de abril de 1887. — 24. As alteraçoes introduzidas pela legislaçao da primeira Republica. — 25. O decr. n. 1.168, de 17 de dezembro de 1892. — 26. A elevaçao para 10:000\$000 do maximo dos depositos.

### IV

#### As Caixas Economicas Federais.

27. As Caixas Economicas autonomas e as anexas às Delegacias Fiscais. — 28. A divisao das Caixas Economicas autonomas em tres classes. — 29. A criaçao do Conselho Administrativo. — 30. O estatuto do funcionalismo. — 31. A legislaçao ditatorial da segunda Republica. — 32. As finalidades das Caixas Economicas Federais. — 33. As operaçoes de Caixas Economicas. — 34. A transformaçao do instituto.

### V

#### A impessoalidade juridica de direito privado das Caixas Economicas Federais.

35. As pessoas juridicas de direito privado. — 36. O não enquadramento das Caixas Economicas Federais entre as sociedades e as associaçoes civis. — 37. A diferencia-

ções entre sociedades e associações. — 38. As Caixas Economicas não são entes coletivos. — 39. Os estabelecimentos de beneficência e institutos de previdência. — 40. O conceito das fundações. — 41. A vontade do instituidor da fundação. — 42. A ausência de lei instituindo as Caixas Economicas como fundações. — 43. O patrimonio ou capital das Caixas Economicas Federais e seu fundo de reserva. — 44. A inexistência delas como fundações. — 45. Os estabelecimentos de ensino superior e secundario federais como fundações. — 46. As associações de utilidade publica. — 47. A declaração de utilidade publica no regime da lei n. 91, de 28 de agosto de 1935. — 48. Os efeitos da clausula declaratoria da utilidade publica. — 49. A contribuição do direito estrangeiro.

## VI

### As Caixas Economicas Federais como autarquias administrativas.

50. A separação entre o exercicio do poder soberano e a administração industrial do Estado, atravez do discurso do sr. Ministro da Fazenda. — 51. A preexistência, na pratica administrativa brasileira, das Caixas Economicas como estabelecimentos publicos autonomos, ás modernas doutrinas. — 52. A demonstração da impessoalidade juridica de direito privado das Caixas Economicas Federais. — 53. O privilegio da sua denominação e da realização do penhor civil permanente. — 54. A legitimidade do monopolio de penhores como atividade economica da União. — 55. Uma série de considerações em pról da tese. — 56. As opiniões dos tratadistas de direito administrativo brasileiro. — 57. Um acórdão da Côrte Suprema e um voto do sr. Ministro COSTA MANSO. — 58. A autonomia das Caixas Economicas é simplesmente administrativa. — 59. A moda da separação dos serviços administrativos em departamentos autonomos. — 60. A criação do departamento autonomo da Diretoria da Baixada Fluminense. — 61. A personalização das administrações descentralizadas. — 62. As autarquias administrativas como pessoas juridicas de direito publico.

## VII

### Conclusão

63. O elenco das conclusões propostas á Comissão de Constituição e Justiça para serem encaminhadas á Comissão Parlamentar de Estudo da Organização das Caixas Economicas.

1. Entendeu a Comissão de Estudo de Organização das Caixas Econômicas de mister, antes de elaborar qualquer proposição ou projeto, e como preliminar para o bom andamento de seu trabalho construtivo, se pronunciasse a Comissão de Constituição e Justiça sobre se as Caixas Economicas são “institutos publicos ou privados, subordinados ou autonomos, em face da administração publica”

Suscitando a interessante controversia, não teve duvida o sr. MONTE ARRAES em considera-las juridicamente como pessoas de direito privado e não institutos publicos administrativos. Concluindo a larga demonstração de sua tése asseverou, no ultimo lance:

“Como se vê, não pequena é a copia de autores que, quanto ao modo de encarar as relações entre os institutos, de natureza identica á das Caixas Economicas, e os órgãos estatais, são acórdes em considera-los, administrativamente, autonomos, e situa-los inteiramente fóra da dependencia official do Poder Publico. Aliás, no mesmo sentido se tem pronunciado o Judiciario, o Poder administrativo e igualmente a douta Comissão de Constituição e Justiça da Camara, como se pôde verificar no *Diario do Poder Legislativo*, de 27 de dezembro de 1935, pag. 9.889”

2. Dando novo regulamento ás Caixas Economicas Federais, o decr. n.c 24.427, de 19 de junho de 1934 aprovou e mandou observar nos seus serviços o que o acompanhava e cujo art. 60 lhes assegurou “o privilegio das operações sobre penhor civil, com carater permanente e de continuidade” e em razão do qual o art. 76 estabeleceu:

“Às casas de penhores, atualmente existentes, fica concedido o prazo de tres anos para liquidarem suas operações; todavia, dentro desse prazo, os empréstimos e renovações não poderão ser feitos com taxas superiores ás estabelecidas no decr. n.º 22.626, de 7 de abril de 1933” .

Ainda não havia decorrido um mês e se reconheceu que aquele dispositivo, “sob o ponto de vista pratico, importaria, realmente, na supressão immediata do negocio, desequilibrando o mercado dessa especialidade”, visto como “os tributarios desse comercio são, em regra, pessoas premidas pela necessidade, e que, por isso, iriam sofrer, antes de quaisquer outras, os males decorrentes do desaparecimento de tal fonte de credito”. Como, de outro lado e isso tambem foi apregoado, não se achavam, então, as Caixas Economicas aparelhadas para suprir, a contento, ás necessidades do mercado de penhores e porque “essa impossibilidade redundaria em prejuizo do publico, cujos interesses se procuraram amparar pela instituição do privilegio atribuido ás Caixas Economicas” — o decr. n.º 24.690, de 12 de julho de 1934, prescrevendo, “no bem comum”, uma regra transitoria, suprimiu a segunda parte do art. 79 do decr. n.º 24.427, de 19 de junho de 1934, e concedeu o prazo de tres anos, a partir de sua publicação, para que as casas de penhores, então existentes, liquidassem suas operações, podendo, nesse prazo, operar, em novos contratos e renovações, nos termos da legislação anterior áquele decreto.

3. Assinado por varios deputados apresentou-se, em 2 de setembro de 1935, um projeto, modificando o art. 80 do decr. n.º 24.427, de 19 de junho de 1934, e dando outras providencias. Aprovando-o, a Comissão de Legislação Social, em 15 de outubro de 1935, modificou a redação de seu artigo primeiro e unico. Encaminhado o substitutivo á Comissão de Constituição e Justiça, esta, por seu turno e de acôrdo com o parecer relatado pelo sr. ADOLPHO CELSO e unanimemente aprovado pelos votos dos srs. GODOFREDO VIANNA, presidente, CLEMENTINO LISBÔA, CARLOS GOMES DE OLIVEIRA, AS-

CANIO TUBINO e JAIR TÔVAR, deu nova redação ao artigo em que o projeto se consubstanciava.

E assim se manifestou o relator do parecer:

“O projeto, no sentido de sua utilidade e de sua conveniência, já teve parecer favorável da comissão competente, restando á Comissão de Constituição e Justiça apreciá-lo no seu aspecto jurídico-

“A Constituição da Republica estabelece, no art. 170, normas referentes aos funcionarios publicos, dispondo que a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas e nos demais casos que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou titulos” Entretanto, as Caixas Economicas não são repartições administrativas, mas, apenas, e de acôrdo com a sua organização especial, estão sujeitas a regulamentação especial por parte da União; nem os seus empregados são considerados funcionarios publicos.

“Deste modo, o projeto não contraria a nossa lei fundamental. Mas vai de encontro ao decr. n.º 24.427, de 9 de junho de 1934, relativo á organização das Caixas Economicas, o qual, no art. 42, exige concurso para as primeiras nomeações e, no art. 39, manda prover, por promoção, os cargos não iniciais da escala hierarquica. E', porém, um decreto suscetivel de alteração, que, no caso especial, se justifica, tendo-se em vista a relevancia da materia. E essa alteração faz-se, no projeto, com ressalva dos direitos dos atuais funcionarios. Apenas, poder-se-ia exigir, dos empregados das casas de penhores a aproveitar, os requisitos de idoneidade moral e de aptidão para o serviço.”

4. Volta a questão, novamente, ao debate no seio da Comissão de Constituição e Justiça, não mais acidentalmente, e sim em tom de consulta:

— São as Caixas Economicas institutos publicos ou privados, subordinados ou autonomos, em face da administração publica? São, efetivamente, repartições administrativas. Estão elas, mercê de sua organização especial,

apenas sujeitas a regulamentação por parte da União? São os seus empregados funcionarios publicos?

## I

### As Caixas Economicas em face da Constituição.

5. E' de mister examinar, em primeiro lugar, se na Constituição se encontra preceito que resolveu ou, ao menos, sirva de ponto de partida para a solução da controversia. Tanto se preocupou ela com a ordem economica, determinando sua organização em consonancia com os principios de justiça e com as necessidades da vida nacional, de molde a possibilitar a todos existencia digna, que bem poderia ter assentado as linhas estruturais ou demarcado a circunferencia de ação dos institutos destinados a promover, incentivar, desenvolver e acautelar a economia popular.

Disso, porém, não cogitou.

Encontra-se entre os dispositivos constitucionais, no entanto, um a referir-se-lhes: o do art. 5, n. XIII. Deu este competencia privativa á União para "fiscalizar as operações de bancos, seguros e caixas economicas particulares"

Diferiu, nisso, da Constituição de 1891.

Não continha esta disposição identica. Não entrou ela, como observou PONTES DE MIRANDA, *Comentarios á Constituição*, vol. 1, pag. 206, "na especificação de tais exigencias implicitas no poder de legislar sobre direito civil e comercial"

6. Atribuindo, força é concluir, competencia privativa á União para fiscalizar as operações das caixas economicas particulares, a Constituição pôs em evidencia poderem elas existir paralelamente com as caixas economicas publicas.

Estabeleceu, portanto, os termos de uma comparação. Não se compreendem as caixas economicas particulares senão contrapondo-as ás caixas economicas publicas. E ficou o criterio para uma classificação das caixas economicas em publicas e em particulares.

Como distinguir uma da outra?

## II

### As Caixas Economicas Particulares

7 Historicamente, precedeu a iniciativa particular á do poder publico, na organização de caixas economicas.

Do relato que fez ARTHUR ROCHA, *As Caixas Economicas e o Credito Agricola*, vol. 1, pag. 25, é o seguinte trecho:

“Em 1831 foi constituida no Rio de Janeiro, pelo Dr. JOSÉ FLORINDO DE FIGUEREDO ROCHA, a primeira caixa economica do Brasil, e logo após outras se organizaram, quatro na antiga provincia da Baía, duas na de Alagôas, uma na do Rio de Janeiro, uma na de Pernambuco e outra na de Minas Gerais.

“A organização destas caixas, porém, era embrionaria. Não era possivel sem duvida, quando se tratava ainda de um ensaio, prever o desenvolvimento que elas tomariam mais tarde; já era muito estabelecer naquele tempo as bases destas instituições, que vieram operar profunda transformação na existencia das classes desprotegidas de fortuna.

“São, portanto explicaveis os senões que se notam no mecanismo então instituido. Os seus principais defeitos consistiam na falta de um patrimonio inicial e de um fundo de reserva, assim como a confusão do depositante com o acionista em uma só entidade foi um erro deploravel, cujas funestas consequencias se fizeram sentir naquelas que conseguiram ter alguns anos de existencia. O capital era constituido pelos depositos, e devia, como, por exemplo, acontecia com a caixa do Rio de Janeiro, ser empregado unicamente em apolices da divida publica, e o lucro proveniente destes titulos, depois de deduzidas as despesas da administração, partilhando entre os acionistas, que eram os proprios depositantes.

“Distribuidos estes lucros liquidos, qualquer que fosse o numero das apolices adquiridas, permaneciam as caixas na mesma situação, sem capital, sem patrimonio ou fundo

de reserva que pudessem servir de garantia aos depositantes, os quais se achariam indefesos na hipótese de prejuízos eventuais. Enquanto as apolices foram adquiridas por preço inferior ao valor nominal e a sua cotação continuou a mesma, os acionistas ou depositantes encontraram remuneração suficiente para os seus capitais; mas desde que esta começou a diminuir, á proporção que as apolices subiam de valor, acompanhando o credito do paiz, que crescia e se firmava, apareceram as divergencias, pela consequente necessidade da reforma dos estatutos, no intuito de regular a distribuição dos dividendos que já não ofereciam as vantagens anteriores. Mas a modificação dos estatutos, alterando essencialmente a constituição da caixa, não agradou á maioria dos depositantes que pretendiam maior proveito ou que, pelo menos, não se sujeitavam a uma renda incerta e variavel, segundo a oscilação do preço das apolices.

“Por estas e outras circnstancias, que seria inutil examinar, foi a caixa do DR. JOSÉ FLORINDO, obrigada a liquidar depois de uma existencia de 28 anos, apezar da imperfeição de seu organismo, quasi rudimentar.

“As outras, cujos estatutos permitiam para os seus depositos varias applicações, como empréstimos hipotecarios e descontos garantidos, tiveram, infelizmente curta duração; foram tambem constringidas a se liquidarem ou se transformarem em bancos de depositos e descontos, por não se sujeitarem ás condições da referida lei. Só a caixa de Ouro Preto, em Minas Gerais, logrou prolongar a sua existencia até nossos dias, mas, afinal, tambem vencida pela deficiencia de sua organização, que não acompanhou a evolução de suas congengeres da Europa, não obstante o grande capital que possuia em apolices gerais e da provincia, ações do antigo Banco do Brasil, empréstimo á provincia e a alguns municipios, não encontrou elementos para resistir á ultima crise, que tão profundamente afetou os bancos desta praça e principalmente o da Republica, com o qual mantinha tambem não pequena conta corrente de movimento.

“Desapareceram por esta fórmula as caixas economicas livres, cujo mecanismo se aperfeiçoaria pelas lições da experiencia, se a lei de 1860 não houvesse creado as do Estado como sucursais do Tesouro, tornando impossivel a coexistencia daquelas instituições que, embóra defeituosas, representavam o espirito de incitativa, mais digno de incitamento do que da coerção que lhe foi imposta”.

8. As primeiras caixas economicas, que no Brasil funcionaram, foram, pois, instituidas por particulares. Animou-os, no funda-las e pô-las em atividade por não muito curto lapso de tempo, o mais acentuado espirito cooperativista: os seus depositantes, os seus freguezes, eram os seus proprios acionistas, pois sob a fórmula do anonimato se organizaram as sociedades, que as mantiveram. Sociedades sem capital, destinadas á custodia dos valores, que seus associados lhes entregavam, com a obrigação de lhos restituir, quando o solicitassem, com o preaviso de estilo, forneceram-lhes em garantia de suas operações apenas o prestigio e o credito pessoal de seus administradores, dedicados ao bem coletivo e dotados de alto espirito publico, que lhes serve de elogio. Não podiam de outro modo ter vivido e despertado as simpatias populares, sempre arredias neste particular. Muito beneficio fizeram, tanto quanto o meio e a epoca permitiram.

9. Desde que as caixas economicas livres encerraram o seu ciclo, fechando as suas portas, não se sabe que outras, da mesma natureza, se houvessem constituido.

Expressiva é, a este respeito, a observação de J. X. CARVALHO DE MENDONÇA, no *Tratado de Direito Comercial Brasileiro*, vol. 6, terceira parte, pag. 41, n.º 1331:

“Não conhecemos no Brasil caixas economicas organizadas sob a fórmula de sociedade. Esses institutos não têm propriamente por escôpo realizar lucros, mas como objetivo uma das operações de banco, qual a de receber depositos contra remuneração.

“Os bancos de deposito e descontos podem receber pequenos depositos em conta corrente limitada. Eis aí franca concorrência a quem tiver a louca pretensão de fundar caixas economicas autonomas.”

10. Como deste retrospecto historico se infere, as caixas economicas particulares, livres ou autonomas, existiram antes das officiais, fundadas e mantidas por pessoas juridicas de direito privado. E tiveram sua estrutura e finalidade discriminadas em lei, como se acentuou na circular n. 55, expedida, em 18 de setembro de 1890, pelo Ministro dos Negocios da Fazenda do Governo Provisorio da 1.<sup>a</sup> Republica, dando-lhes relevos aos contornós e precisando-lhes os objetivos.

Pelo seu sabor antigo, e precioso, bem merece ser aqui reproduzida, afim de ser relida:

“RUY BARBOZA, presidente do tribunal do tesouro nacional, tendo conhecimento de que algumas companhias anonimas têm pretendido estabelecer caixas economicas não organizadas de conformidade com as condições legais, que estatuem sobre esta especie de estabelecimentos de credito, considerados de beneficencia, porque proporcionam ás classes operarias e outras menos favorecidas de fortuna meio seguro de formarem peculio, accumulando as sobras, por diminutas que sejam, do produto do seu trabalho, sendo por isso tais estabelecimentos protegidos pela republica, que garante a restituição das quantias nelas depositadas e os respectivos juros; e, atendendo á conveniencia de providenciar para que se vulgarizem, quanto possivel, as aludidas disposições — declara aos srs. inspetores das tesourarias de fazendo que:

1.<sup>o</sup> As Caixas economicas não se podem organizar sem autorização do governo federal, se-

gundo prescreve o decr. n. 164, de 17 de janeiro do presente ano, art. 1, § 1, n. 3; e, não só quanto á sua constituição, como quanto ao seu regime, são reguladas pelo direito anterior ao mesmo decreto, por força do art. 131 do do decr. n. 8.821, de 30 de dezembro de 1882;

2.º Considera-se caixa economica o estabelecimento que, sob qualquer denominação, praticar as operações de deposito, a que se referem as leis n. 1.083, de 22 de Agosto, art. 2, § 14 a 16, e decr. n. 2.711, de 19 de dezembro de 1860, cap. V, leis n. 1.507, de 26 de setembro de 1867, art. 36, n. 1, e n. 3.313, de 16 de outubro de 1886, regulamentadas pelo decr. n. 9.738, de 2 de abril de 1887: e que consequentemente:

Será dirigido e administrado gratuitamente por diretores nomeados pelo governo federal;

Não poderá fazer outra operação que não seja a de receber dinheiro, em conta corrente de movimento, sendo os saldos dos depositos recebidos entregues á estação fiscal que o ministro da fazenda designar; e devendo os contrarios e estatutos estipular a taxa de juros a pagar, a capitalização deste, e que não vencerá juro qualquer importancia do mesmo depositante, excedente de 4:000\$000;

3.º A sociedade ou estabelecimento que, sob qualquer titulo ou denominação, faça operações de caixa economica, sem previa autorização do governo, incorre na pena de dissolução e na multa de: 5% do capital social, ou de 1:000\$ a 5:000\$ se não tiver capital, ficando solidariamente responsaveis pela multa os seus diretores (lei citada de 1860, art. 2, §§ 1 e 6, decr. n. 3.974, de 5 de outubro de 1867, e Res. do Cons. da secção de justiça do conselho de estado de 17 de outubro de 1885)”

11. Fiel á tradição, o código civil, erigindo, no art. 20, o principio de ser distinta a existencia das pessoas jurídicas de direito privado das de seus membros, no paragrafo primeiro preceitou:

“Não se poderão constituir, sem previa autorização, as sociedades, as agencias ou estabelecimentos de seguros, montepios e caixas economicas, salvo as cooperativas e os sindicatos profissionais agricolas, legalmente organizados”

Deu este dispositivo ensejo para estas judiciosas observações de CLOVIS BEVILAQUA, *no Código Civil Comentado*, vol. 1, quinta edição, pag. 221:

“O paragrafo primeiro acautela e restringe o principio da liberdade de associação e personificação. Não se poderão constituir, diz o artigo. Não é somente a personalidade que recusa o Código ás sociedades, a que se refere neste paragrafo. Veda-lhes a formação.

“Sem autorização do Governo, não se podem constituir sociedades, agencias ou estabelecimentos dos seguros, montepios e caixas economicas. A necessidade de autorização, nestes casos, resulta de que, destinando-se esses institutos a gerir dinheiros de terceiros, captando os seus contribuintes no grande publico, entre o povo, deve o Governo conhecer a sua idoneidade, para evitar abusos. É, na maioria dos casos, o interesse dos desprotegidos da fortuna que exige este acrescimo de cautela. É uma razão de ordem social mais do que simplesmente economica”

Veiu, por ultimo, a Constituição e declarou da competencia privativa da União fiscalizar as operações das caixas economicas particulares.

12. Decorre de tudo quanto vem de ser exposto:

a) QUE as caixas economicas podem ser instituidas por particulares e por eles mantidas e exploradas e são as *autonomas, livres ou particulares*;

b) QUE as sociedades, que se dispuzerem a praticar as operações de caixa economica, carecem, para constituir-

se, de previa autorização governamental, sem a qual, como preceitua o art. 8 do código civil, em termos muito explícitos, não começa a sua existência legal de pessoas jurídicas de direito privado:

c) QUE, e está escrito no art. 5, n. XIII, da Constituição, as suas operações recaem sob a fiscalização do governo federal.

13. Podem, em tais termos, constituir-se caixas econômicas particulares, por estes mantidas, embora incorporadas com autorização do governo federal, que lhes fiscalizará as operações.

### III

#### As Caixas Econômicas Oficiais.

14. Dando providências sobre os bancos de emissão, meio circulante e diversas companhias e sociedades, a lei n. 1.083, de 2 de agosto de 1860, disciplinou as caixas econômicas. Considerando-as estabelecimentos de beneficência, afastou delas o intuito de lucrar com as suas operações. Submeteu-as, por isso mesmo, à administração de diretores, nomeados pelo Governo, e que, exercendo os seus misteres gratuitamente, teriam os seus bons serviços reputados relevantes em qualquer ocasião e para qualquer fim.

Os dinheiros, por elas recebidos, seriam entregues, no prazo mínimo de oito dias, à estação de Fazenda, que o governo designasse em cada provincia ou município e venceriam os juros de 6% desde o dia de sua entrada, acumulados semestralmente. A retirada dos depósitos só podia fazer-se com aviso prévio, com antecedência de, pelo menos, oito dias.

15. Não pôz a lei, declaradamente, termo á vida das caixas particulares. As que então funcionavam, num de seus artigos se deixou expresso, com autorização do gover-

no, continuariam as suas operações, na conformidade de seus estatutos, podendo dar aos seus fundos, não empregados em títulos da dívida pública, fundada ou flutuante, destino identico ao das caixas economicas officiais.

Viram-se elas a braços com dificuldades que lhes acarretaram a liquidação.

16. Não estabeleceu a lei, todavia, a organização das caixas economicas officiais. Não lhes fixou a estrutura. Não disse de seus órgãos administrativos senão que os seus diretores seriam nomeados pelo governo e funcionariam gratuitamente. Não creou para elas um regime especial de que resultasse a sua fisionomia jurídica e o seu contôrno exterior. Circunscreveu-lhe, no entanto, a orbita de ação, com impedir-lhes a pratica de outra operação que não fosse a de receber a premio semanalmente valores inferiores a 50\$000, de cada depositante.

17. Deu-lhes regulamento o decr. n. 2.723, de 12 de janeiro de 1861.

Autorizou ele a criação, na Côrte, de uma Caixa Economica e um Monte de Socorro e deu áquella a finalidade de “receber a juro de 6%, as pequenas economias das classes menos abastadas, e de assegurar, sob garantia do Governo Imperial, a fiel restituição do que pertencer a cada contribuinte, quando este o reclamar”, na fórmula do previsto no mesmo regulamento.

As quantias depositadas na Caixa Economica, estabelecida no Rio de Janeiro, em virtude do art. 2, §§ 1 e 14 a 16 da lei n. 1.083, de 22 de agosto de 1860, seriam remetidas diariamente ao Tesouro, por ele garantidas ao depositante, e podiam ser empregadas como emprestimo ao Monte de Socorro; na compra de apolices da dívida pública fundada; ou nas despesas do Estado.

E como deposito seriam escrituradas.

18. Compôs o regulamento a administração da Caixa Economica de um Conselho Inspetor e Fiscal, tendo um presidente, um vice-presidente e oito conselheiros, todos de nomeação ou “da livre escolha do governo”. Deu-lhe um tesoureiro e um guarda livros, da livre escolha do Conselho, mais um porteiro, um continuo e os serventes que fossem precisos, os quais poderiam ser os mesmos do Monte de Socorro.

Ficariam, destarte, conjugados os dois institutos: a Caixa Economica e o Monte de Socorro. Não se cortou jamais o cordão umbelical, que inicialmente os uniu, vivendo ambos ao influxo e por efeito da mesma circulação monetaria e crediticia.

Como o acentuou, em 1874, em relatorio, o VISCONDE DO RIO BRANCO, então Ministro da Fazenda e Presidente do Tribunal do Tesouro, “a propria lei de 1860 previu que as Caixas Economicas, instituidas conforme as regras que prescreveu, á imitação de outros paizes, seriam um onus para o Estado, se não creassem renda para o seu custeio, visto que nenhum lucro auferem dos depositos. Daí a providencia, que adotou, de auxilia-las por Montes de Socorro, os quais, não sendo dirigidos por espirito de especulação, tambem muito interessam ás classes pobres, expostas em suas urgentes necessidades ás garras da usura”

E juntou:

“No intuito de realizar o duplo fim das citadas leis, expediu-se o decr. n.º 5.594, de 18 de abril proximo passado, que regula a criação daqueles importantes estabelecimentos nas provincias, organizados como os da Côrte, salvas as modificações necessarias para adapta-los ás circunstancias locais, e outras que a experiencia já tinha aconselhado”.

19. Chamou a si o Governo Imperial função economica, até então exercida por particulares, pessoas naturais ou juridicas, exercendo atividade nitidamente bancaria. Recebia importancias em dinheiro, a titulo de deposito, em conta corrente de movimento, obrigando-se pela sua res-

tuição, tanto que solicitada, e pelo pagamento dos respectivos juros, e isso ficou a cargo da Caixa Economica; e fazia empréstimos do mesmo dinheiro, a juros, por intermédio do Monte de Socorro, quando não o applicava em titulos da divida publica ou não o empregava nas despesas do Estado.

Por isso foi que a Caixa Economica se reputou *oficial*; por ter sido creada pelo Governo e ser por ele administrada, pois assumiu a inteira responsabilidade das quantias depositadas.

Devendo os municipios do interior do paiz participar das vantagens da instituição da Caixa Economica e dada a impossibilidade de crear filiais ou agencias, onde se tornasse conveniente — ficaram as repartições fiscaes, Mesas de Rendas e Coletorias, com o papel destas, a titulo de ensaio.

20. Não deixa de ser curioso, realmente, houvesse creado a lei, á ilharga da administração publica, institutos da natureza dos de que se cuida, com a missão de recolher em deposito remunerado as pequenas sobras, que lhe encaminhasse a economia popular, e de da-las por empréstimo, com garantia pignoratícia, retribuido com juro razoavel. Mais curioso, porém, é que, dando-lhes administração separada da das repartições fazendarias, a que ficaram agregados, lhes tivesse atribuido poderes que, quebrando a unidade da organização administrativa, lhes garantiam certos pruridos de autonomia.

Creando a Caixa Economica e anexando-lhe o Monte de Socorro, o decr. n.º 2.723, de 12 de janeiro de 1861, conferiu ao seu Conselho Inspetor e Fiscal os poderes necessarios para nomear empregados, propôr ao Governo a fixação de seus honorarios e demiti-los; orçar as quantias necessarias para as despesas de cada semestre; aceitar ou recusar doações e legados; demandar e ser demandado; exercer livre e geral administração e fiscalizar os serviços da Caixa, sua escrituração e cofre; e, emfim, para deliberar sobre tudo o mais que fosse relativo ao bom andamento de seus negocios.

Investiu-o, por isso, “de plenos poderes, nos quais deviam, sem reserva alguma, considerar-se compreendidos e outorgados mesmo os poderes em causa propria”.

Operou-se, dessarte, como dos termos legais resulta, uma delegação de poderes, a bem de segura, mais eficiente e mais agil administração da Caixa Economica, como se fosse ou pudesse ela ser um estabelecimento á parte, vivendo vida propria e dotada de administração propria.

21. Aprovou, tempos depois, o decr. n.º 4.714, de 8 de agosto de 1871, o regulamento para os dois estabelecimentos reunidos da Caixa Economica e Monte de Socorro, em que se recolheram muitas das observações acumuladas pela pratica do regulamento anterior, por ele sensivelmente alterado e muito ampliado. Aumentou-se o pessoal administrativo, creando-se um cargo de relevancia: o de gerente, nomeado pelo Conselho Fiscal, como passou a chamar-se o órgão diretor, composto de um presidente e seis conselheiros, todos de livre nomeação governamental. E apareceram sobremodo alargados, na sua enumeração, os poderes do Conselho Fiscal, em treze numeros contidos.

Vale, para bem fixar a natureza das atribuições do Conselho Fiscal, conhece-las, uma a uma.

Eram as seguintes:

a) fiscalizar todo o serviço, tanto da Caixa Economica, como do Monte de Socorro, podendo cada um de seus membros percorrer ambas as repartições, examinar os livros, e exigir do gerente ou de qualquer outro empregado as informações que desejassem;

b) nomear e demitir os empregados dos dois estabelecimentos, e propor os honorarios que devessem perceber;

c) marcar as fianças daqueles que as deviam prestar, em conformidade com o regulamento;

d) fixar semestralmente as despesas das duas repartições, á vista do orçamento que lhes fosse apresentado pelo gerente no fim de cada semestre;

e) ordenar qualquer obra nova ou alteração no edificio da Caixa ou Monte de Socorro, e aceitar as condições de empresas e fornecimentos;

f) fixar de seis em seis mezes, ou quando lhe parecesse mais conveniente, a taxa de juros para os empréstimos sobre penhores, dentro dos limites marcados pelo Governo;

g) determinar os dias que julgasse mais oportuno para se fazerem os leilões do Monte de Socorro;

h) escolher agentes para os mesmos leilões, fixando a comissão que lhe seria licito cobrar dos arrematantes, ou nomear um dos empregados da casa para preencher as funções de leiloeiro;

i) reformar e interpretar o regulamento interno e adotar o modo mais adequado de se fazer o expediente, assim como o metodo de escrituração, que conciliaria a brevidade com a clareza;

j) resolver nos casos omissos do regulamento, submetendo suas resoluções ao conhecimento do Governo;

l) aceitar ou recusar os legados ou doações que se fizessem a qualquer dos dois estabelecimentos;

m) dar procurações, quando fossem necessarias, subscritas pelo secretario do Conselho e assinadas pelo presidente, ou por quem suas vezes fizesse;

n) e praticar todos os atos de propriedade e de livre e geral administração, que interessassem aos dois estabelecimentos, para o que foi autorizado para demandar e ser demandado, e para exercer plenos poderes, em que, sem reserva alguma, se considerariam compreendidos e outorgados mesmo os poderes em causa propria.

**21-A.** Falou-se, no regulamento de 1877, uma linguagem nova, digna de ser destacada. Insistiu-se em denominar aos institutos, a que ele se referia, de “estabelecimentos”, palavra de inconfundivel significado, no trato comum e no cosmos mercantil. Referindo-se aos seus empregados,

permitiu que para preencher as funções de leiloeiro, fosse nomeado um dos empregados “da casa”

A preocupação do Governo, como bem se infere, foi a de emprestar aos dois estabelecimentos, e já agora não ha como recusar o substantivo, administração diferente da que existia nos varios departamentos e repartições administrativos, parecida, tanto quanto possível, com a administração dos estabelecimentos particulares. Facilidade de movimentos. Ausencia de papelorio. Rapidez nos atos para a eficiencia da resolução dos negocios. Presteza. Segurança.

A instituição da gerencia deu bem a medida dos propositos do regulamento, denunciada, em toda a sua amplitude, no elenco das atribuições do gerente e do chefe da escrituração, que mais pareciam as de estabelecimentos bancarios ou comerciais.

22. Ficou o Conselho Fiscal, é de notar, autorizado a praticar não somente os atos “de livre e geral administração”, senão ainda, o que é mais interessante, “todos os atos de propriedade”, para o que podia “demandar e ser demandado”

Avantajou-se-lhe a configuração juridica e administrativa, ademais disso, porque se lhe permitiu não só “reformular e interpretar o regulamento interno”, como ainda, resolver os “casos omissos do presente regulamento”, hipotese em que submeteria suas resoluções ao conhecimento do Governo.

23. Não discrepou, a não ser em particularidades, do regulamento de 1871, o aprovado pelo decr. n.º 9.738, de 2 de abril de 1887, que entregou a direção e administração superior das Caixas Economicas a um presidente e seis diretores, na Capital do Imperio, e de um presidente e quatro diretores, nas Provincias.

Examinando-o, escreveu PAULO MARTINS, em *Caixas Economicas do Brasil*, pag. 29, não ter a regulamentação de 1887 alterado, substancialmente, a de 1874.

24. Sofreu o regime das Caixas Economicas, na primeira Republica, alteração insigne.

Derrogando os arts. 54 e 74 do decr. n.º 9.738, de 2 de abril de 1887, mais os que lhe fossem contrarios, o Governo, pelo decr. n.º 1.168, de 17 de dezembro de 1892, resolveu que as Caixas Economicas dos Estados da Pará, Maranhão, Paraná, Ceará, Amazonas, Goiás, Mato Grosso, Alagoas, Paraíba, Sergipe, Espirito Santo, Santa Catarina, Piauí, Rio Grande do Norte e Minas Gerais, creadas nas respectivas Tesourarias, de Fazenda, em virtude do disposto no art. 24 do decr. n.º 9.738, de 2 de abril de 1887, funcionassem independente e autonomamente, como sob o regime dos decretos anteriores”, podendo abrir filiais ou agencias nas cidades e vilas, “sendo para tal fim preferidas as agencias do Correio”.

E o Governo assim resolveu,

“atendendo a que a lei n.º 23, autorizando o Governo a reorganizar os serviços a cargo do Ministerio da Fazenda, extinguiu as Tesourarias de Fazenda;

“considerando que a estas se achavam anexadas, por força do art. 24 do decr. 9.738, de 2 de abril de 1887, expedido de acôrdo com o art. 36, § 1, da lei n.º 1.507, de 26 de setembro de 1867, as Caixas Economicas creadas nas capitais do Estados (ex-Provincias) pela lei n.º 1.083, de 22 de agosto de 1860, art. 2, §§ 1, 14, 15 e 16, regulados pelo decr. n.º 5.594, de 18 de abril de 1874 e ás quais não estavam reunidos Montes de Socorro;

“considerando que, pelo decr. n.º 9.738, de 2 de abril de 1887, foram extintos os Montes de Socorro, creados nas capitais das ex-Provincias pelo decr. n.º 5.594, de 18 de abril de 1874, exceto os estabelecidos nos atuais Estados de Pernambuco e Baía;

“considerando que, segundo o preceito do citado art. 24 do decr. n.º 9.738, de 1887, nestes dois Estados, pela continuação do Monte de Socorro, e nos Estados do Rio Grande do Sul e São Paulo, pela importancia dos depositos, não se achavam as Caixas Economicas anexas ás Tesourarias;

“considerando que, extintas as Tesourarias, era de necessidade prover ao regime sob o qual deveriam funcionar as Caixas Economicas dos demais Estados”.

25. Dando o provimento, julgado conveniente, o decr. n. 1.168, de 17 de dezembro de 1892, mandou que fossem recolhidas ás Delegacias Fiscais e ás Alfandegas e ali escrituradas como depositos ás quantias recebidas pelas Caixas Economicas e que eram antes recolhidas ás Tesourarias. Mas não ficou nisso. Atribuiu competencia ao Presidente da Republica para a nomeação dos gerentes e tesoureiros das Caixas Economicas e ao Ministro da Fazenda para a dos officiais e porteiros, que os arts. 63, n.º 3, do decr. n.º 5.594, de 18 de abril de 1874, e 58, n.º 3, do decr. n.º 9.738, de 2 de abril de 1887, haviam confiado aos Conselhos Fiscais. Determinou que, para os lugares de gerentes, tesoureiros, officiais e porteiros pudessem ser designados os empregados das extintas Tesourarias de Fazenda, que não fossem incluídos nos quadros das Alfandegas e Delegacias Fiscais, os quais não perceberiam vencimentos além dos que percebessem como extintos do Ministerio da Fazenda. E fixou, em tabelas, os vencimentos dos empregados das Caixas Economicas e do Monte de Socorro da Capital Federal e das capitais dos Estados da Baía, Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo.

A despeito de sua independencia e autonomia, ficaram as Caixas Economicas, mais do que nunca, integradas e engrenadas no Ministerio da Fazenda, como um de seus departamentos, servidos por funcionarios publicos, com vencimentos fixados pela lei federal e pagos, diretamente, pelos cofres federais.

26. Elevando para 10:000\$000 o maximo dos depositos com juros nas Caixas Economicas, autorizou a lei n.º 489, de 15 de dezembro de 1897, o Governo a reorganizar as repartições de Fazenda, em bases, que descreminou, entre as quais a de passar para as Delegacias Fiscais os serviços das

Caixas Economicas, uniformizando o regulamento e concedendo aos empregados que reunirem esse trabalho razoavel gratificação”.

No cumprimento dessa autorização e no exercício dos poderes, que lhe foram delegados, o Governo, pelo decr. n.º 2.882, de 19 de abril de 1898, estabeleceu que as Caixas Economicas, existentes nos Estados, passariam para as Delegacias Fiscais e funcionariam administradas pelos respectivos delegados, aos quais ficaram competindo as atribuições que o decr. n.º 9.738, de 2 de abril de 1887, havia conferido aos Conselhos Fiscais e aos gerentes. Os seus serviços seriam desempenhados por uma secção especial, composta do tesorero da Delegacia e de dois escriptarios designados pelo Ministro da Fazenda de entre os empregados de repartições extintas, que não tivessem sido aproveitados. E exceptuou desse regime as Caixas Economicas dos Estados do Pará, Pernambuco, Baía, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, os quais, como a da Capital Federal, continuariam sob o regime até então vigente, segundo o respectivo regulamento.

Revogando o decr. n.º 661, de 15 de agosto de 1890, restabeleceu-se, expressamente, quanto ás Caixas Economicas, o disposto no art. 11 do decr. n.º 9.738, de 2 de abril de 1887.

Fez-se, portanto, uma marcha á ré.

Voltou-se ao passado, não sem deixar bem acentuado não serem as Caixas Economicas senão repartições de Fazenda, embora dotadas algumas de um órgão administrativo de certo modo autonomo.

#### IV

##### As Caixas Economicas Federais.

27. Usando de autorização conferida no art. 101, n.º VI, da lei n.º 5.924, de 5 de janeiro de 1916, o Governo, pelo decr. n.º 11.820, de 15 de dezembro de 1916, deu novo regulamen-

to ás Caixas Economicas, desde então qualificadas como “da União” ou “Federais”, afim de distingui-las das poucas, então existentes, creadas e mantidas por alguns Estados. Eram estas, e continuam sendo, é de notar, não estabelecimentos particulares, explorados por pessoas naturais ou juridicas de direito privado, mas officiais, instituidos por pessoas juridicas de direito publico interno.

Funconariam elas, e o regulamento deixou isso expreso, “na Republica sob a garantia do Governo Federal, que responderá pela restituição das quantias nelas depositadas, na conformidade das leis da sua instituição”

Dividiu o regulamento as Caixas Economicas da União em dois grupos:

- a) o das caixas autonomas;
- b) o das caixas anexas ás Delegacias Fiscais.

E considerou autonomas as que, pelo seu desenvolvimento e valor das operações, tivessem renda bastante para manter pessoal proprio e mais despezas de custeio e saldo para formação de patrimonio e do fundo de reserva. Subdividiu-as, ademais, para efeito dos respetivos quadros de pessoal e seus vencimentos, em tres classes, sendo:

- a) de primeira classe, as que tivessem saldo a favor dos depositantes superior a 40.000:000\$000 e fundo de reserva garantindo mais de 10% desse saldo;
- b) de segunda classe, as que tivessem saldo superior a 25.000:000\$000 e fundo de reserva correspondente a 10%;
- c) de terceira classe, as de saldo superior a 8.000:000\$.

28. Imprimiu o novo regulamento ás Caixas Economicas Federais grande força de irradiação, permitindo-lhes ampliar de tal modo a sua eficiencia, que não é possivel deixar de salientar-lhe a ação benefica. Procurando dar-lhes a autonomia, nos textos aludida, prescreveu deverem as Caixas Economicas autonomas constituir patrimonio ou capital, até ao limite de:

- a) 10.000:000\$000, para as de primeira classe;
- b) 5.000:000\$000, para as de segunda classe;
- c) 2.000:000\$000, para as de terceira classe.

Formar-se-ia o patrimonio pela metade da renda liquida do estabelecimento, verificada anulamente, e poderia estar representado em dinheiro, em imoveis e bemfeitorias, em titulos e outros valores da divida da União. O capital, que então possuíam os Montes de Socorro e a metade do fundo de reserva ao tempo existentes áquele patrimonio se incorporariam.

Não ficou só nisso o regulamento. Determinou mais creassem as Caixas Economicas um fundo de reserva, destinado a fazer face a quaisquer perdas que lhes pudessem resultar ou á União, e limitado á importancia equivalente á quarta parte do saldo devido aos depositantes. Constituir-se-ia pela metade da renda liquida dos estabelecimentos, anualmente verificada e incorporada, e cuja importancia seria aplicada em apolices da divida publica, compradas no mercado.

Depois de completado o capital, os saldos liquidos das operações passariam para o fundo de reserva, para o qual entrariam tambem os produtos de doação e legados sem destinação especial e os saldos prescritos resultantes das vendas dos objetos empenhados e não reclamados em cinco anos.

29. Ficaram a direção e administração superior das Caixas Economicas da União a cargo de um Conselho Administrativo, composto de um presidente e quatro diretores nas de primeira classe e de um presidente e tres diretores nas demais, nomeados pelo Presidente da Republica e conservados enquanto bem servissem. As atribuições do Conselho eram as consignadas nos regulamentos anteriores, com pequenas modificações e ampliações, que lhes não alteraram a natureza.

30. No estatuto do seu funcionalismo, entretanto, o regulamento exarou preceitos, mercê dos quais ficaram os seus funcionarios, como os chamou, sujeitos ao estatuto dos funcionarios publicos. Reconheceu-lhes direito á aposentadoria, por invalidês, nos termos do art. 121 da lei n.º 2.924, de 5 de janeiro de 1915, quando comprovada na conformidade do decr. n.º 11.447, de 20 de janeiro de 1915. Deulhes a faculdade de inscreverem-se no Montepio dos Empregados do Ministerio da Fazenda, de acôrdo com o decr. n.º 924-A, de 31 de outubro de 1890. Prescrevendo as penas disciplinares, a que ficariam sujeitos, tornou expresso que isso seria sem prejuizo das penas estabelecidas no codigo penal e das outras applicaveis aos funcionarios publicos.

31. Não escaparam as Caixas Economicas Federais á demão legislativa do Governo Provisorio da segunda Republica. Resolveu ele que nos serviços delas se observasse o regulamento, que acompanhou o decr. n.º 24.427, de 19 de junho de 1934,

“considerando que as Caixas Economicas são, essencialmente, institutos de previdencia — finalidade social que se não deve deturpar;

“considerando a necessidade de prescrever-lhes regulamentação conveniente, para uniformizar-lhes as operações que, de preferencia, devem ser realizadas nas mesmas Caixas;

“considerando mais que a responsabilidade integral da União na restituição dos depositos e juros decorrentes exige uma assistencia imediata e constante do Ministerio da Fazenda, na legitima competencia de suas atribuições; ainda

“considerando que o desenvolvimento das Caixas Economicas, anexas ás Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional, não se fará enquanto não se lhes der a precisa autonomia, de modo a lhes ser possivel a realização de operações proprias, pelo emprego util e providente dos depositos; e, por fim,

“considerando que, com a realização dessas operações, se conseguem dois objetivos: um de assistência — o empréstimo; outro econômico — os juros recebidos”

**32.** Dizendo da finalidade das Caixas Econômicas Federais, deu o regulamento, de início, por assentado:

a) destinarem-se elas a receber, em depósito, sob a responsabilidade do Governo Federal, e em todo o território brasileiro, as economias populares e reservas de capitais, para as movimentar, incentivar os hábitos de poupança e, ao mesmo tempo, desenvolver e facilitar a circulação da riqueza;

b) serem elas instituições de utilidade pública e gozarem, em consequência, de todos os privilégios inerentes a essa condição;

c) estarem seu patrimônio, serviços e negócios isentos de impostos, taxas e emolumentos, ou outros quaisquer tributos federais, gozando elas, também, das isenções cabíveis aos serviços ou instituições públicas federais, em face dos Estados ou Municípios.

**33.** De instituto de beneficência, no entanto, muito pouco teve, e tem, a Caixa Econômica Federal. Nem ficou ela com a função, mais passiva, para que foi criada, de simples depositária das economias populares, porque outra, mais ativa, se lhe emprestou, transfigurando-a num estabelecimento de crédito, caracteristicamente bancário, e de tal jeito, que os seus empréstimos, antes efetuados modesta e discretamente pelo Monte de Socorro, nos dias atuais se fazem aos que pagam mais, tanto a título de juros, quanto a título de comissões. O intuito de beneficência ficou em plano inferior ao mercantil.

Se, no regime do decr. n.º 11.820, de 15 de dezembro de 1916, ela poderia aplicar a importância dos depósitos até ao máximo de seu capital em operação de empréstimos;

a) sob caução de títulos da dívida pública da União, isto é, apólices da dívida pública federal, letras e bilhetes

do Tesouro Nacional, não excedendo a soma mutuada a 10:000\$000;

*b)* sob penhor ao Monte de Socorro de objetos de ouro, prata, platina, perolas, diamantes, rubis, esmeraldas e safiras, até ao maximo de Rs. 5:000\$000;

— a amplitude de seu campo de operações é hoje muito maior, muitissimo maior.

Pelo disposto no art. 57 do decr. n.º 24.427, de 19 de junho de 1934, ela, por qualquer de suas agencias ou filiais, pode efetuar emprestimos de dinheiro:

*a)* sob caução de titulos da divida publica da União, dos Estados e do Distrito Federal, cotados na Bolsa;

*b)* sob consignação de juros dos titulos mencionados na letra *a*;

*c)* sob penhor civil ou comercial de joias, pedras preciosas, metais, moedas, ou coisas;

*d)* sob consignação de vencimentos de funcionarios publicos, civis e militares, desde que tais vencimentos figurem permanentemente nos orçamentos, bem como dos proprios funcionarios da Caixa Economica;

*e)* sob consignação de vencimentos dos funcionarios dos Estados, Municipios e empregados de estabelecimentos de credito, devendo as condições desses emprestimos ser estabelecidas por proposta do Conselho Administrativo e aprovação do Conselho Superior;

*f)* sob garantia hipotecaria;

*g)* sob garantia de taxas creadas ou fixadas pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal, e uma vez que tais taxas sejam pela Caixa Economica arrecadadas;

*h)* sob garantia de bancos de notoria idoneidade.

Além desses negocios, está explicito no paragrafo unico do mesmo artigo regulamentar, pode ela operar em outras modalidades, por proposta do Conselho Administrativo e aprovação do Conselho Superior.

**34.** Não importou isso em transformar, de alto a baixo, na sua instituição, no seu aspecto juridico e na sua finalidade, a Caixa Economica? Não é ela uma pessoa juridica de direito privado, com patrimonio proprio, com administração propria, o que vale dizer com vontade autonoma, agindo por si mesma e tecendo a trama de seus negocios com a mais ampla liberdade?

Não se verificou a transformação?

## V

### A impessoalidade juridica de direito privado das Caixas Economicas Federais.

**35.** São pessoas juridicas de direito privado, qual dispõe o art. 16 do codigo civil:

*a)* as sociedades civis, religiosas, pias, morais, cientificas ou literarias, as associações de utilidade publica e as fundações;

*b)* as sociedades mercantis.

As sociedades mencionadas no alinea *a)*, como advertiu, e a advertencia nunca deve ser deslembada, o primeiro paragrafo do texto, “só se poderão constituir por escrito, lançado no registro civil”. A falta do registro, decorre do art. 20, § 1, como consequencia natural e logica, lhes retira personalidade juridica: as que, “por falta de registro, se não reputarem pessoas juridicas”, o que vale dizer que elas não terão existencia distinta da dos seus membros.

**36.** Fique, desde logo, positivado um ponto pacifico e absolutamente tranquilo em doutrina, em jurisprudencia e na realidade da vida: as Caixas Economicas Federais (e vale a pena pluralizar os termos, embora seja uma só a instituição, mas para abranger sempre a do Distrito Federal e as dos Estados) não são, de modo algum:

*a)* sociedades civis, religiosas, pias, morais, cientificas ou literarias;

b) associações de utilidade publica.

Não são, nem podem considerar-se sociedades civis. Também não são associações de utilidade publica. Nem uma cousa. Nem outra. Para que exista uma sociedade, indispensavel é que ela tenha socios. E não se conhece associação sem associados.

Têm socios, acaso, as Caixas Economicas Federais ?  
Têm, senão socios, ao menos associados ?

Não ha quem, mediano de inteligencia, possa responder afirmativamente:

Não ha.

37. Oportuno é o ensinamento de CLOVIS BEVILAQUA, no *Codigo Civil Comentado*, vol. 1, 5.<sup>a</sup> ed., pag. 212:

“Na accepção generica de sociedade civil, comprehendem-se varias modalidades de entes coletivos. Uns têm fins economicos, e são as sociedades civis em sentido restrito. Outros prosseguem fins ideais ou não economicos: são as religiosas, pias, morais, cientificas, literarias e de utilidade publica. As sociedades de fins não economicos se costumam denominar associações: mas o codigo não distingue entre sociedade e associação, como se vê deste artigo. E’ verdade que reservou o vocabulo associação para as agremiações de utilidade publica, e que designou a secção III deste capitulo — *das sociedades e associações civis*; mas, desde que se não forneceu, na lei, elemento para uma distinção dessa natureza, e desde que se tome em consideração que os estabelecimentos pios e as sociedades, que o codigo denominou *morais*, são de utilidade publica, reconhecer-se-á que não houve intuito de crear duas classes de pessoas juridicas: as sociedades civis, *latu sensu*, e as associações. O que se deve induzir na linguagem do codigo e que é licito, mas não obrigatorio, denominar associações as sociedades de fins não economicos”

Justificando emenda ao projeto n.º 229, de 1936 discriminador dos circulos profissionais e disciplinador da eleição de seus representantes, escreveu o relator deste parecer:

“Propôs-se o código, efetivamente, tratar, na seção terceira do capítulo segundo, título primeiro, de seu livro primeiro, “das sociedades ou associações civis”, como a epigrafou. Deveria, desde logo, estabelecer a nitida diferenciação entre as *sociedades civis* e as *associações civis*, como se ha feito, por leis especiais, em varios paizes. Permanece, nos tratadistas, a confusão, não poucas vezes empregando-se as duas expressões como sinonimas, quando tem cada uma sentido proprio.

“Esboçou o código civil, embóra não expressamente, uma diferenciação delas, como se infere do confronto destes dois dispositivos:

a) o do art. 22 :

“Extinguindo-se uma *associação de intuitos não economicos*, cujos estatutos não disponham quanto ao destino ulterior de seus bens, e não tendo os socios adotado a tal respeito deliberação eficaz, devolver-se-á o patrimonio social a um estabelecimento municipal, estadual ou federal, de fins identicos, ou semelhantes”.

b) o do art. 23 :

“Extinguindo-se uma *sociedade de fins economicos*, o remanescente do patrimonio social compartir-se-á entre os socios ou seus herdeiros”.

“Distinguiu o código, dessarte, a *sociedade*, por seus fins economicos, da *associação*, por seus fins não economicos, posto houvesse deixado alguma confusão no dispor, no art. 1, serem pessoas juridicas de direito privado “as sociedades civis, religiosas, pias, morais, cientificas ou literarias, as associações de utilidade publica e as fundações” (*Diario do Poder Legislativo*, ano III, n.º 375, de 22 de julho de 1936, pag. 14.165).

38. De qualquer modo que se encare a controversia, não pode haver duvida em que as Caixas Economicas Federais não são “entes coletivos”, não têm “membros”, socios

ou associados. Nenhuma pessoa fisica faz parte delas, em tal qualidade. Nem pessoas juridicas de direito privado.

Não tendo socios não pode ser sociedade.

Tão pouco, não tendo associados, associações não podem ser.

39. Nenhuma lei, desde as de sua instituição, como tais as reputou. Nenhum de seus regulamentos, explicita ou implicitamente, deu fila para conclusão desse naipe. A ninguém ocorreu, mesmo por desequilibrio, considera-las como sociedades civis, mesmo pias, não obstante os primeiros e o ultimo diploma de sua organização lhe assinalarem o seu objectivo, aquele como “estabelecimento de beneficencia” e este como “instituto de previdencia” Ninguém ousou formar delas tal conceito juridico pela manifesta impossibilidade da existencia de uma sociedade sem socio ou de associação sem associados.

Inconcebivel é, com efeito, possa isso verificar-se. Não é a sociedade, nem a associação, senão uma unidade teleologica, uma pluralidade de individuos reunidos pela comunidade de um designio e fundidos pelo pensamento como um ente unico (F. FERRARA, *Personae Giuridiche*, pag. 377) — o ente coletivo, pelo insigne civilista italiano havido como *unidade sintetica* levada a *unidade juridica*, por efeito da personalização juridica. Com o reconhecimento, observou ele, “se declara sujeito a unidade ideal dos membros coexistentes e sucessivos, a massa unitaria dos associados, a associação como tal. Esta unidade total se contrapõe aos singulares, e permanece sempre identica a si mesma, não obstante a mudança destes e sua renovação; mas não se deve esquecer que esta unidade é obtida por sintese e repousa sobre membros, de modo que se a associação se dissolve ou todos estes falecem, a associação se desfaz”

Sabidamente assentou o codigo civil, por isso mesmo, distinguir-se a existencia da pessoa juridica da de seus membros, pela sua inexistencia sem a existencia destes.

**40.** Não sendo, em tais condições, sociedades; não sendo, mesmo, associações — será que as Caixas Economicas Federais entre as fundações se incluem ?

Não ha senão recorrer, em busca da resposta adequada, aos ensinamentos de CLOVIS BEVILAQUA, *no Codigo Civil Comentado*, 1, vol. 5.<sup>a</sup> ed., pag. 233 :

“Fundação é uma universidade de bens personalizada em atenção ao fim, que lhe dá unidade, ou, como se lê na *Teoria Geral*, é “um patrimonio transfigurado pela idéia, que o põe ao serviço de um fim determinado”

“Para a existencia da fundação, fazem-se necessarios os seguintes requisitos :

a) um patrimonio composto de bens livres no momento da constituição;

b) o ato constitutivo ou a dotação, que deverá constar de escritura publica ou testamento;

c) a declaração, nesse ato, do fim especial, a que se destina a fundação;

d) estatutos, que atenderão ás bases deixadas pelo instituidor;

e) uma administração”.

**41.** Recebidos esses preceitos, que se compadecem com a doutrina, se se examinar o codigo civil, no capitulo em que ele trata — das *fundações*, não se encontra o seu conceito exarado com todas as letras. Lê-se, porém, no art. 24, que, para crear uma fundação, lhe fará o seu instituidor, por escritura publica ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que a destina, e declarando, se quizer, a maneira de administra-la.

Para, em tais condições, crear-se uma fundação, é de exigir, antes de mais nada, a existencia do “seu instituidor”, de cuja vontade lhe resulte a vida, mercê de uma desagregação de parte de seu patrimonio, senão mesmo da dotação dele todo, em sua integridade.

Emerge ela, como do código resulta, de ato unilateral, autonomo, consignado em escritura publica ou em testamento.

Quem, pois, instituiu as Caixas Economicas Federais em fundações? Qual a forma por que as creou?

42. Fez-se, muito de industria, o retrospecto historico que tomou a maior parte deste trabalho. Orientou-o a intenção de verificar como se formaram as Caixas Economicas Federais e qual a estrutura que se lhes deu e, com o correr dos tempos, se ampliou.

Do cotejo, aqui feito, com toda a lealdade, dos varios regulamentos, se infere não haver jamais o Imperio, nem mesmo a União, cuidado de ou crear, com as Caixas Economicas, fundações, ou nelas, quando já em funcionamento, transmuda-las.

Lei nenhuma desagregou do patrimonio nacional qualquer parcela, destinando-a a servir de patrimonio de uma ou mais fundações com a finalidade das Caixas Economicas. Mesmo porque elas se constituíram e sempre operaram sem qualquer patrimonio, mercê de seu feitio cooperativo. Recebiam em deposito as economias populares. Passavam-nas, desde logo, para o Tesouro Nacional ou, e isso em parte muito pequena, para o Monte de Socorro. Com os juros, que destes recebiam, pagavam os estipulados para os depositantes, resultando da diferença entre a taxa que recebiam e a dos que pagavam o residuo com que o seu aparelhamento funcionava.

Careciam elas, para como fundações se considerarem, dos dois requisitos primordiais: o instituidor e o patrimonio por ele doado, dotado ou testado.

43. Foi, como está dito no n.º 28, o decr. n.º 11.820, de 15 de dezembro de 1915, que determinou constituissem as Caixas Economicas autonomas um “patrimonio ou capital”, note-se: um “patrimonio” ou um “capital”, expressões igualladas pelo regulamento em sua sinonimia, pela metade da renda liquida, verificada anualmente.

Viveram elas mais de meio século sem patrimonio específico. Ou, melhor, sem capital. Funcionaram regularmente, em progressão, crescendo sempre, difundindo-se, multiplicando-se as suas agencias e filiais. E algumas delas operam ainda sem capital, mercê da sistole e da diastole crediticia, que lhe assegura a circulação economica, que lhe dá vida e movimento.

44. Não ha, pois, cogitar de fundações.

Não as erigiu o Estado. Não as instituiu e lei alguma manifestou esse ato de vontade de institui-las. Não tiveram elas um patrimonio composto de bens livres no momento de sua constituição. Se por escritura publica, e ponha-se de lado a disposição testamentaria por impossivel, não se instituiram, somente por lei poderiam ter sido instituidas. Só a lei, por outro lado, poderia ter separado o patrimonio indispensavel para isso.

E nada disso aconteceu.

45. Póde o Estado, com efeito, ser o instituidor de fundações: na lei podem encontrar elas o ato de sua criação, mesmo porque somente ele tem poder para atribuir personalidade juridica a patrimonios separados para a consecução de certa finalidade, a bem do interesse coletivo.

Necessario é, porém, a explicita manifestação da vontade estatal nesse sentido.

Enunciando identico pensamento, manda a lealdade salientar, escreveu CLOVIS BEVILAQUA no *Codigo Civil Comentado*, vol. 1. 5.<sup>a</sup> ed., pag. 234 :

“Entre as fundações creadas ultimamente pelo Estado, entre nós, merecem menção os estabelecimentos de instrução publica superior e secundaria subordinados ao Ministerio da Educação e Saude Publica. Esses institutos de ensino são fundações submetidas as regras especiais do regulamento, que as creou, e administradas pelos respetivos diretores, de acôrdo com as Congregações e sob a inspeção do Conselho Superior do Ensino e do Ministerio dos Negocios Interiores”.

Colide essa conclusão, porém, com os princípios que vêm sendo aqui deduzidos e, a despeito da imensa autoridade do civilista eximio, a que tantas vezes temos solicitado o concurso de sua sabedoria, com os que orientam o instituto das fundações, no âmbito do direito civil e, por isso mesmo, dotadas de personalidade jurídica de direito privado.

Que se esteja a elaborar o estatuto das fundações de direito publico, fóra da alçada do direito privado, admite-se, e sem maior restrição que a de não passar isso ainda de uma simples expectativa pela pressão da teoria das autarquias administrativas, linhas adiante postas no tapete.

Não se reputam fundações privadas, no estado atual do direito brasileiro, entretanto, os estabelecimentos de ensino superior e secundarios, creados e mantidos pela União, dentro de suas verbas orçamentarias. Não são eles, absolutamente, pessoas jurídicas de direito privado, porque este é inteiramente estranho á sua organização e ao seu funcionamento, disciplinados pelo direito publico.

46. Alistou o código civil, no entanto, no rol das pessoas jurídicas de direito privado, as “associações de utilidade publica”

Deu essa clausula origem ao conceito de serem pessoas jurídicas de direito privado as declaradas de utilidade publica. Seria redundancia declarar de utilidade publica as de direito publico.

No fundo, e a autoridade de HAUBOU, *Droit Administratif*, pag. 358, tem sido invocada, quando ele doutrina que, “no fundo, o estabelecimento de utilidade publica é uma instituição privada, cuja atividade é desinteressada. Em principio, então, esta instituição deve ser livre; mas, por outro lado, pois que é objeto de um reconhecimento publico, isto significa que o poder publico, embora não a incorporando aos seus serviços, procura atraí-la para si. Ha então uma sorte de justaposição do estabelecimento de utilidade publica á administração publica, justaposição de que resultarão para ele, ao mesmo tempo, restrições e privilegios”

Tambem a de NEZARD, a de BARTHELEMY e outros, tendo sido destacado este topico daquele, nos *Elements de Droit Public*, 1931, pag. 285 :

“O poder publico pode conceder a uma instituição privada, de interesse geral, uma capacidade juridica extensa, constituindo o estabelecimento de utilidade publica. Este é uma obra privada; é a vontade de seus membros que, por meio de estatutos, regula a organização deles e o seu funcionamento; seus empregados são empregados privados, presos por um contrato de locação de serviços; seus bens são submetidos ao regime da propriedade privada; seus dinheiros, seus trabalhos, sua responsabilidade são regulados pelo direito civil e os litigios, suscitados por sua administração, cáem na competencia dos tribunais judiciarios”

47. Muitas associações civis têm sido declaradas de utilidade publica, sem que, no Brasil, se houvesse determinado quais eram, como em França, “as restrições e privilegios” disso decorrentes.

Nenhuma restrição, nenhum privilegio e, ao que parece, nenhuma vantagem imediata advinha para elas da lei declaratoria da sua utilidade publica. Não passava, a bem dizer, de um titulo honorifico, inocente como a generalidade dos titulos desse naipe, simplesmente decorativos.

Procurou-se, pois, dar á declaração de utilidade publica conceito preciso.

Fez isso, recentemente, a lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935.

As sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no paiz, no seu artigo primeiro se dispôs, com o fim exclusivo de servir desinteressadamente á coletividade, podem ser declaradas de utilidade publica, provados os seguintes requisitos :

- a) que adquiriram personalidade juridica;
- b) que estão em efetivo funcionamento e servem desinteressadamente á coletividade;
- c) que os cargos de sua diretoria não são remunerados.

A declaração de utilidade publica será feita em decreto do poder executivo, mediante requerimento processado no Ministerio da Justiça e Negocios Interiores e, em casos excepcionais, *ex-officio*.

Mas, note-se bem!, e é preferivel transcrever o texto legal, “nenhum favor do Estado decorrerá do titulo de utilidade publica, salvo a garantia do uso exclusivo, pela sociedade, associação ou fundação, de emblemas, flamulas, bandeiras ou distintivos proprios, devidamente registrados no Ministerio da Justiça e da menção do titulo concedido”.

Assim sempre foi.

Assim continuará a ser, enquanto a lei não fôr revogada.

48. Não tem, nunca teve outro sentido, a clausula declaratoria de utilidade publica de certas sociedades, associações ou fundações privadas, submetidas ao regime do direito privado e, em face dele e dentro de sua orbita, juridicamente personalizadas.

Inocuo, inteiramente inocuo, foi e é o dispositivo do art. 2 do decr. n.º 24.427, de 19 de junho de 1934, que declarou serem as Caixas Economicas Federais “instituições de utilidade publica, e, em consequencia, gozarem de todos os privilegios inerentes a essa condição” Inocuo, bem entendido, quanto aos privilegios, pois então nenhum existia e agora só existe, além da menção do titulo o do uso exclusivo de emblemas, flamulas, bandeiras ou distintivos proprios, que as Caixas Economicas Federais ainda não adotaram, nem mesmo para o serviço de sua propaganda. E bem é de ver, de outro lado, que ele não podia ter por efeito mudar o carater publico da instituição, para torna-la de direito privado, quando, no paragrafo unico do mesmo artigo, deixou patente o proposito de considera-las serviços ou instituições publicas, que sempre foram.

49. Não entra o direito estrangeiro nesta materia. A sua contribuição, neste capitulo, é inaproveitavel pela diferença sensivel entre as associações de utilidade publica

brasileiras e as associações de utilidade publica francesas, invocadas para a solução da perlanga.

Não ha, por outro lado, geito de situar as Caixas Economicas Federais entre as pessoas juridicas de direito privado.

Não são sociedades civis. Não são associações civis de utilidade publica. Não são fundações privadas.

Que são elas, então ?

## VI

### As Caixas Economicas Federais como autarquias administrativas.

50. Não ha de a interrogação de ficar sem a necessaria resposta.

Para encaminha-la, natural e logicamente, torna-se conveniente ouvir ou, melhor, ler esta passagem do discurso que proferiu o sr. ARTHUR DE SOUZA COSTA, Ministro da Fazenda, na sessão de 28 de junho de 1935, da Camara dos Deputados :

“Desde a guerra mundial e especialmente após o surto da atual crise, tem-se alargado a ação do Estado no terreno economico. Na União Sovietica, essa ação tem ido até a *socialização* das atividades produtoras; em outros paizes, o Estado intervem para impôr uma regulamentação geral da atividade economica (paizes fascistas ou fascistizados); e, afinal, nas proprias liberais-democracias e sob o regime constitucional, a intervenção do Estado tem sido em certos casos muito dilatada, como nos Estados Unidos, e reveste diversas fórmias, como monopolios, contrôlo de cambio, etc.

“Em consequencia desse alargamento de atividade, iniciou-se, pouco a pouco, na administração publica, uma separação entre *administração sobe-*

*rana* (exercício do poder soberano) e *administração publica em materia puramente economica* (ou “administração industrial do Estado”).

“Isso coincidiu com a decadencia, na pratica, das doutrinas economicas classicas, que pregavam a não intervenção do Estado. As necessidades sociais impuzeram a orientação oposta, e o Estado, para não ser aniquilado pelos grupos economicos, teve de sobrepôr-se a estes, afim de coordenar a sua ação, visando exclusivamente os interesses do conjunto economico e social.

“Daí surgiu, em varios paizes, a necessidade de crear novas fórmias administrativas para as novas atividades da administração publica.

“Evidentemente, agindo como produtor, como moralizador ou como regulador da atividade produtora, não poderia o Estado, *nessa função*, ficar subordinado ás normas gerais da administração publica, caraterizadas pela rotina e pela rigidez.

“A necessidade de aplicar os processos usuais da industria privada se fez evidente por varios motivos :

“1.º O afan de explorar os serviços industriais do Estado mediante os mesmos principios mercantis que, caraterizados pela elasticidade, vigoram nas empresas privadas (desburocratização, racionalização);

“2.º, o desejo de afastar-se da politica e de rechassar todas as influencias politicas dos partidos (influencias que se impoem sempre ao Estado, principalmente nos regimes parlamentares);

“3.º, o interesse em subtrair-se ao contrôlo parlamentar, ao qual é inerente uma ilimitada publicidade de gestão, que não se compadece com os negocios comerciais;

“4.º, a necessidade de agir rapidamente, o que exclue o controlo previo dos Tribunais de Contas.

“Para responder a todas essas necessidades, surgiu a concepção dos “entes autonomos” ou “serviços autonomos”, aos quais incumbe, em diversos paizes, o serviço referente á administração publica em materia puramente economica, atividade que se diferenciou da “administração soberana”

“A organização desses serviços autonomos varia de acôrdo com sua natureza, bem como de paiz a paiz.

“Mas, de modo geral, o principio que presidiu á sua criação foi o de *só os subordinar pelo minimo possivel ás regras gerais da administração publica*. Eles obedecem a um regime especial, muito semelhante ao adotado nas industrias privadas, o unico compativel com o sigilo e a celeridade das operações comerciais.

“Por aí se vê que só foi possivel alcançar os objetivos de celeridade e sigilo com a autonomia da *administração economica* em relação ao *exercício da soberania* (administração soberana) “por uma separação tecnica ou juridica entre o mencionado ramo administrativo e a organização administrativa geral; uma autonomia na qual, não obstante, a direção e o controlo são reservados ás autoridades executivas do Estado ou do Municipio (orgãos executivos).

“E’ o que ensina FRITZ FLEINER, *Instituciones de Derecho Administrativo*. Trad. espanhola. Edição Labor. 1933.

“Apreciando essa nova fórmula administrativa, opina o autor citado :

“Em todos aqueles casos em que o Estado e os Municipios administram seus serviços de cara-

ter economico com as formalidades de direito privado, largam a liberdade de ação desejada e que difere da tradicional rotina administrativa. Sua colaboração se efetiva exteriormente na fórmula da contribuição financeira, de cuja administração só o ministro competente responde perante o Parlamento” (obr. cit., pag. 103).

“A experiencia demonstrou ao Estado e ás Municipalidades a superioridade dos principios da economia privada para a exploração de grandes empresas economicas.

“As formas rigidas da administração publica demonstram pouca elasticidade para se adaptar a atividades puramente economicas” (Ob. cit., pag. 103).

“FLEINER cita as duas principais formas de organização :

:1.º, uma empresa publica, juridica ou tecnicamente organizada, em face da organização administrativa geral, como um estabelecimento publico dependente ou independente, de tal modo que possa ser dirigido como uma empresa mercantil, sem sujeitar-se aos principios que regem a administração publica;

“2.º, empresas mistas (associação do capital publico e privado).

“Como um exemplo da primeira fórmula, fóra de uma organização politica fascista ou comunista, poderemos reportar-nos á citação, feita por FLEINER, da administração das estradas de ferro do Estado, na Alemanha. Organizou-se uma empresa dotada de personalidade juridica propria, independente da personalidade do Estado (Reich). Mais tarde, em 1924, essa empresa foi transformada na Companhia Alemã das Estradas de Ferro, corporação de direito publico, independente do Estado.

“Outro exemplo é o dos serviços publicos de correios e telegrafos, anteriormente ao advento nazista na Alemanha. Eram eles administrados por uma empresa independente (*Deutsch Reichs-post*), sob o controlo do Ministro das Comunicações, com a colaboração de um Conselho de Administração (lei de 18 de março de 1924). O Ministro era responsavel perante o Parlamento no sentido de que os correios alemães seriam administrados de acôrdo com as leis e satisfariam ás necessidades de trafego e da economia alemã.

“Os bens dos estabelecimentos publicos autonomo formam patrimonio especifico, separado do patrimonio do Estado. Na Alemanha, o patrimonio do Reichspost era, por dispositivo expresso de lei, separado do patrimonio do Reich e suas responsabilidades eram restritas ás forças do seu proprio patrimonio.

“Entre os estabelecimentos publicos autonomos, podem ser classificados, no nosso regime administrativo, as Caixas Economicas, que FLEINER define “como estabelecimentos publicos diferenciados da administração geral para satisfazer suas especiais finalidades”

Estando as Caixas Economicas Federais subordinadas ao Ministerio da Fazenda, bem se justifica a longa transcrição aqui feita desse trecho do discurso do seu titular. Ninguém poderia, com mais autoridade, falar da natureza dos serviços, que lhe estão sujeitos.

Deixou ele fóra de cogitação a tese, neste parecer largamente contestada, da personalidade juridica de direito privado das Caixas Economicas Federais.

Tire-se-lhe a prova dos nove em face da doutrina e da jurisprudencia.

51. Registre-se, porém, a observação, digna de nota, da preexistencia, na pratica administrativa brasileira, das Cai-

xas Economicas Federais, como estabelecimentos publicos autonomos, á tecnica que as classificou como entidades autarquicas ou autarquias administrativas. São elas hoje o que ontem foram, pois mantêm a sua mesma estrutura, embora acrescida sobremaneira a sua raia de atividade.

Se as primeiras caixas organizadas foram as particulares ou livres, da sua historia decorre ter sido proposito do Governo a de impedir-lhes a formação e o desenvolvimento. Muito expressivo é, neste particular, o parecer da Secção de Fazenda do Conselho de Estado, de 3 de agosto de 1876, de que o VISCONDE DO RIO BRANCO foi relator.

Pelo que respeita ás Caixas Economicas, assunto do segundo quesito, já está dito, e, segundo declara o aviso dirigido á Secção, reconhecido pelo Governo que elas só podem ser instituidas pelo Poder Publico, a exemplo do que a Inglaterra, a Austria, a França e outras nações estão praticando com especialissimo empenho. Foram desvios desse sistema legislativo, que passaram despercebidos, as concessões feitas sob o titulo de — Caixas Auxiliares — a algumas sociedade de beneficios ou seguros mutuos”.

Assim se exprimiu num de seus periodos, a que se seguiu este outro:

“A Secção entende que o Governo obrará com acerto e de inteira conformidade com a legislação vigente, não autorizando novas Caixas Economicas Auxiliares; e pois só lhe resta aqui sugerir as cautelas que convenha adotar no intuito de prevenir os abusos das que já existem autorizadas, e ir extinguindo as que faltem ás condições legais de sua criação”

As Caixas Economicas officiais, creadas e mantidas pelo Governo, como estabelecimentos publicos, por ele orientadas, dirigidas e por cujos depositos se responsabilizou, surgiram em reacção ás de criação particular, por entender-se cumprir ao poder publico exercitar as funções que elas tinham tomado a serviço de seu organismo.

52. Se, áquele tempo, em que não predominavam as convicções hoje dominantes em materia de serviços publicos, as Caixas Economicas creadas pela Nação jamais foram havidas com de direito privado — agora é que se mostra muito mais difficil sustentar tese tão distanciada da realidade das cousas.

Basta, para este efeito, em face do decr. n. 24.427, de 19 de junho de 1934, considerar que elas:

I, destinam-se a receber as economias populares e reservas de capitais, para as movimentar, incentivar os habitos de poupança e, ao mesmo tempo, desenvolver e facilitar a circulação da riqueza, sob a responsabilidade do Governo Federal (art. 1);

II, são institutos de utilidade publica (art. 2);

III, têm o seu patrimonio, serviços e negocios isentos de impostos, taxas e emolumentos ou outros quaisquer tributos federais e gosam das isenções cabiveis aos serviços e instituições publicos federais, em face dos Estados e dos Municipios (art. 2, § unico);

IV, são orientadas por um Conselho Superior composto de cinco membros, dos quais um é o presidente do Conselho Administrativo da Caixa Economica do Rio de Janeiro e os outros quatro nomeados pelo Presidente da Republica (art. 4);

V, são dirigidas por um Conselho Administrativo, composto de tres membros, com mandato por cinco anos, nomeados pelo Presidente da Republica (art. 7);

VI, têm o seu Conselho Superior e o Conselho Administrativo, órgãos administrativos, constituídos pelo Presidente da Republica, com a cooperação e assistencia do Governo Federal (art. 14);

VII, congregam-se, anualmente, em reunião de que participam os membros dos seus Conselhos Superiores e os presidentes dos Conselhos Administrativos, sob a presidencia do Ministro da Fazenda (art. 18, § unico);

VIII, têm os seus regimentos elaborados pelo Conselho Superior, mas sujeitos a aprovação do Ministro da Fazenda, sem a qual não se poderão alterar (art. 21, § 2);

IX, custeiam a manutenção do Conselho Superior, contribuindo cada uma com quotas fixadas anualmente, por proposta dele, pelo Ministro da Fazenda (art. 23, § 1);

X, apresentam, anualmente, por seu presidente, circunstanciado relatório de seus serviços ao Ministro da Fazenda (art. 31, e);

XI, exigem assistência imediata e constante do Ministério da Fazenda, na legítima competência de suas atribuições, em razão da responsabilidade integral da União na restituição dos depósitos e juros decorrentes (decr. n. 24.427, 3.º considerando);

XII, funcionam, em alguns Estados, anexas às respectivas Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional, á sua disciplina subordinadas (art. 76).

**53. Acresce, ademais, ter em linha de conta:**

a) que é expressamente vedado aos estabelecimentos de crédito e firmas bancárias em geral o uso da denominação “Caixa Económica” ou das palavras “Económica” ou de qualquer expressão semelhante, quer como nome próprio, quer como nome comum, empregada no intuito de fazer propaganda de seus negócios, sob pena de multa de 20:000\$000 e nos casos de reincidência de 50:000\$000 (art. 74);

b) que se assegurou ás Caixas Económicas o privilégio das operações sobre penhor civil, com carácter permanente e de continuidade (art. 60).

**54. Fosse as Caixas Económicas Federais pessoas jurídicas de direito privado e não poderiam, certamente, ser aquinhoadas com privilégios tão odiosos, principalmente o último, que foi completado com a extinção das casas de penhores, contra as quais tanto se fala, mas que, apesar dos**

pesares, exercitam função que o Estado nem sempre pode exercitar pelo numero de formalidades e de exigencias que impossibilitam aos necessitados invocar, em transes dificeis, a sua ação beneficente..

Esse monopolio, para ser legitimo, tem de ser da União e a nenhum particular poderia ser adjudicado.

Por motivo de interesse publico e autorizada em lei especial, diz o art. 11. da Constituição, poderá a União monopolizar determinada industria ou atividade economica, asseguradas as indenizações devidas e ressalvados os serviços municipalizados ou de competencia dos poderes locais.

Se as Caixas Economicas Federais não fossem pertencentes á União, por ela creadas, organizadas, mantidas e exploradas, como um serviço publico, o monopolio, de que as investiu o decr. n. 24-427, de 19 de junho de 1934, seria flagrantemente inconstitucional e, por isso mesmo, inexistente.

55. Siga o raciocinio esta ordem de considerações relevantes:

I. Existiam, antes da lei n. 1.083, de 22 de agosto de 1850, caixas economicas particulares, que funcionavam com a previa autorização do Governo e debaixo de sua fiscalização. Teve aquela lei, na entanto, por desiderato, senão diretamente, indiretamente impedir-lhes o funcionamento. Chamou a si o Estado o papel, que elas desempenhavam, instituindo, na engrenagem administrativa, mais uma serie de serviços publicos, de que ele tomou para si a exclusividade.

II. Creando as Caixas Economicas, o Estado, fique isto bem assentado, instituiu um serviço publico por MAURICE HAURIOU, em seus *Precis de Droit Administratif et de Droit Public* (1933), pag 64, definido como “uma organização publica de poderes, de competencias e de costumes, assumindo a função de prestar ao publico, de modo regular e

continuo, um determinado serviço, no sentido de policia, tomada essa palavra em sua accepção elevada”

Dessa definição se deduz, com TITO PRATES DA FONSECA, em sua, por mais de um titulo, valiosa monografia — *Autarquias Administrativas*, recentemente premiada pelo Instituto da Ordem dos Advogados de São Paulo, pag. 26, n. 7, serem elementos do serviço publico:

a) uma organização publica de poderes, de competencia e de costumes. É nesse sentido de organismo politico que a jurisprudencia do Conselho de Estado francês toma o serviço publico, ao estudar a responsabilidade por falta de serviço;

b) um serviço regular e continuo a ser prestado ao publico;

c) o serviço prestado ao publico, quer dizer, ao conjunto de habitantes de uma circunscrição territorial, considerados de um modo igual, em seus interesses comuns.

E acrescentou:

“O grande fundamento dos serviços publicos está nessa igualdade e na regularidade de sua prestação”.

III. Tanto que foram creadas, e desde então até agora, sem solução de continuidade, as Caixas Economicas Federais já mais tiveram poderes para ditar as leis de sua propria organização. Tomou o Estado esse encargo sobre si, sem se demitir de sua competencia. Leis imperiais, leis republicanas, sempre leis têm reorganizado as Caixas Economicas Federais e, ainda hoje, se cuida, por via de uma comissão especial, dar-lhes novo regulamento, na Camara dos Deputados. Este mesmo parecer foi solicitado, para seu governo, pela Comissão Parlamentar de Estudos de Organização das Caixas Economicas.

Carecem elas, como de tudo ressalta, de poderes de autoorganização, que constituem o apanagio das pessoas juridicas de direito privado, embora dentro dos limites traçados pela lei civil e pela escritura ou testamento de sua instituição.

IV São as Caixas Economicas Federais administradas pelo Presidente da Republica, por via de delegados de sua nomeação, aos quais a lei outorgou poderes de representação em juízo e fóra dele, bem assim para aceitar doações e legados, mutaveis a todo tempo, por disposição legislativa.

V. Responde a União, por isso mesmo, e sua é, nos termos do decr. n. 24.427, de 19 de junho de 1934, uma “responsabilidade integral”, pelas quantias e valores por elas recebidas em deposito, bem assim pelo pagamento dos juros dele decorrentes.

VI. O patrimonio e fundo de reserva das Caixas Economicas Federais têm expressão mais de ordem contabilística que, efetivamente, patrimonial, confundido-se com o patrimonio do Estado, que tira os proveitos directos e indirectos da massa nelas depositadas e invertida, em sua maior parte, em títulos do proprio Estado, quando não recolhidos directamente aos seus cofres.

São, dessarte, e inquestionavelmente, obrigações do Estado as contraidas pelas Caixas Economicas Federais.

VII. Podia ser prolongadas esta serie de considerações, tendentes a convencer da natureza dos serviços publicos a cargo das Caixas, mas sufficiente é o que está aqui deduzido.

56. Os mais recentes tratadistas de direito administrativo brasileiro estão acórdes em que as Caixas Economicas Federais não se enquadram no direito privado, antes se situam no direito publico, como ramos ou serviços da administração publica.

Fazendo-lhes referencias expressa, escreveu THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI em suas *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*, pag. 53:

“Em nosso regime administrativo, tais entidades revestem diversas fórmhas. Ou se substituem á administração, exercendo serviços publicos que só pelo Estado ser exercitados:

“

“c) ou como organizadores de credito: Banco do Brasil, Caixas Economicas.

“São todos órgãos colaboradores do Estado e se acham integrados dentro do sistema administrativo do Estado moderno”

Reclama uma restrição a referencia ao Banco do Brasil, constituído como pessoa juridica de direito privado, sob a fôrma do anonimato e do qual o Estado é acionista, detentor, embora, da maioria das ações.

Reconheceu JOSE MATOS DE VASCONCELOS, no *Direito Administrativo*, vol. 1, pag. 155, que as Caixas Economicas Federais “são tambem autarquias: administração e patrimonio autonomo (arts. 14, 26 e 27); competencia dos Conselhos Administrativos para nomear, promover, conceder licenças, aposentar, pôr em disponibilidade (art. 26, alinea b); competencia do presidente dos Conselhos para representar a Caixa nas suas relações externas e, notadamente, em juizo, se o Conselho não atribuir essa representação a outro de seus membros (art. 31, letra e); direção tecnica a cargo do Conselho Superior (arts. 14. 15 e 28). As Caixas estão sob a vigilancia administrativa do Ministerio da Fazenda (art. 68).”

57. Não ha muito tempo, pois foi por acórdão de 8 de maio de 1936, recentemente trazido a publico pelo *Jornal do Comercio*, em começos de setembro, decidiu a Côte Suprema, no *habeas-corporis* n. 26.121, serem as Caixas Economicas estabelecimentos publicos federais, embora tenham patrimonio proprio e autonomia administrativa, não podendo, portanto, deixarem os seus funcionarios de ser funcionarios publicos.

Adotou ele a doutrina expsta pelo sr. Ministro COSTA MANSO em brilhantissimo voto, de que se destaca a parte principal:

“O sr. Ministro da Fazenda,, na informação que prestou, admite que os funcionarios da Caixa Economica não sejam funcionarios publicos. Invoca, entretanto, o art. 45 do decr. 24.427, de 19 de junho de 1934, que dispõe:

“Todo funcionario da Caixa Economica, que tenha sob sua guarda e responsabilidade valores de qualquer especie, *será considerado exator*, e sujeito ás responsabilidades legais, resultantes dessa situação”

Não tem razão, a meu ver, o ilustre membro do Governo, quando concorda com a tésé do paciente. Os funcionarios da Caixa Economica são funcionarios publicos e é por isso que o Governo pode, num simples regulamento, equipara-los aos exatores. Vou reproduzir do voto, que proferi na apelação criminal n. 1.263, do Distrito Federal, apelantes Mario da Silva e Antonio Martins Peres e apelado o Ministerio Publico, o que disse a respeito. Os apelantes haviam falsificado cadernetas da Caixa Economica. Processados perante a Justiça Federal, opuzeram exceção de incompetencia, por se tratar, segundo pretendiam, de falsificação de documentos particulares, uma vez que as referidas Caixas não eram estabelecimentos publicos. Disse eu então:

“As Caixas Economicas são estabelecimentos publicos federais, embora tenham patrimonio proprio e autonomia administrativa. Foram creadas pela União. As suas operações e o seu funcionamento são disciplinados por leis e regulamentos emanados dos poderes da União. Os seus Conselhos Administrativos são nomeados pelo Presidente da Republica. Os seus empregados têm direito á aposentadoria e ao montepio. Tudo isso consta do decr. n. 11.820, de 15 de dezembro de 1915, que logo no art. 1 dispõe:

“As Caixas Economicas da União funcionam na Republica sob a garantia do Governo Federal, que responderá pela restituição das quantias nelas depositadas, na conformidade das leis de sua instituição”.

E no art. 96 acrescenta:

“As Caixas Economicas gosarão dos privilegios e imunidades concedidas ás repartições federais, sendo os livros, atos e operações destes estabelecimentos isentos de selo”

PLANIOL define magnificamente esses estabelecimentos. Constituem, diz ele, serviços especiais, separados do conjunto dos serviços publicos e erigidos em instituições distintas, com o patrimonio privativo, que não é alimentado, como o erario, pelos impostos. Não perdem, porém, o carater de instituições officiais, ramos que são dos serviços publicos.

As Caixas Economicas são mencionadas pelo egregio escritor entre os estabelecimentos publicos:

Aliás, o regulamento acima citado não deixa duvida a esse respeito. Entre nós, embora a Caixa disponha de patrimonio proprio, o Estado responde pela restituição dos depositos. Estes são recolhidos aos cofres publicos, quando não tenham outro emprego permitido por lei. E as cadernetas são, sem duvida, documentos publicos. O decr. n. 4.780 assim as considera, equiparando-as, no art. 14, aos titulos da divida publica. A falsificação interessava, pois, ao patrimonio e ao serviço da União, tanto mais que as cadernetas são recebidas como valor efetivo nas repartições para fianças, cauções, etc.”

Na sessão de 6 de agosto de 1934, a Côrte Suprema repeliu a arguição de incompetencia, a que se refere o voto, que acabei de ler. Foi relator da

apelação o exmo. sr. Ministro LAUDO DE CAMARGO. Fomos revisores o exmo. sr. Ministro KELLY e eu. Ficou, portanto, firmado o principio de que a Caixa Economica é um estabelecimento publico. Logo, os seus funcionarios não podem deixar de ser funcionarios publicos. O novo regulamento das Caixas, que é o decr. n.º 24.427, citado, não modificou a natureza de tais estabelecimentos. A decisão — aliás corroborada por outras, proferidas em especies analogas, referentes a diversos estabelecimentos autonomos, como as Universidades, o Departamento Nacional do Café, etc. — a decisão, repito, continua a representar o pensamento atual da Côrte Suprema.

O paciente invoca um acórdão publicado na *Revista do Supremo Tribunal Federal*, em que, diz, ficara firmado o principio de não serem funcionarios publicos os funcionarios das Caixas Economicas. Mas ao que parece, a ementa do julgado, onde o paciente colheu o conceito com que documenta a sua argumentação, não está conforme ao texto. O Supremo Tribunal limitou-se a confirmar a sentença de primeira instancia, por seus fundamentos. E esta, ao que parece, considerou o funcionario da Caixa, que figurava na Causa, isento de contribuir para o Montepio dos Funcionarios Civis por dois motivos: 1.º) porque a lei em que se fundava a exigencia só se referia aos contribuintes do montepio obrigatorio, ao passo que para os funcionarios da Caixa, o montepio era facultativo; 2.º) porque se a referida lei tivesse, de fato, sujeito os contribuintes facultativos á contribuição obrigatoria, não seria applicavel retroativamente aos funcionarios das Caixas Economicas. Embora, porém, a antiga jurisprudencia porventura favorecesse ao paciente, a atual é contraria ao principio que ele sustenta”.

Condiz a doutrina, posta em acórdão pela Côrte Suprema, com a aqui largamente deduzida e demonstrada. As Caixas Economicas Federais não são pessoas juridicas de direito privado. São estabelecimentos publicos, creados e mantidos pelo Estado, ramos ou serviços de administração publica, descentralizados para a maior eficiencia de sua finalidade.

58. A autonomia, de que gosam as Caixas Economicas Federais, é simplesmente administrativa. Autonomia de gestão, mas, ainda assim, tutelada pelo Estado. Ele as orienta e reorganiza-as, sem consulta-las e sem que elas possam a isso opôr-se, seja para restringir ou ampliar o seu ambito de ação, seja para dar-lhe outro e diferente sistema de organização e funcionamento, refundindo-a e alterando-a do alto a baixo. Dita-lhes o Estado as normas de vida. Intervem nos seus serviços para estabelecer as condições para o recrutamento e admissão de seus funcionarios. Intromete-se nas suas operações e nos seus negocios, afim de imprimir-lhes direção, seja indiretamente, indicando-as aos seus administradores, seja diretamente, por via legislativa. Recolhe ás suas arcas as quantias por elas recebidas em deposito, afim de emprega-las nas suas despesas orçamentarias gerais ou dar-lhes destino especial, segundo as conveniencias do momento. Determina tenham as sobras tal ou qual aplicação, fazendo-as converter em titulos da sua divida fundada. E, afinal, é o proprio Estado que responde pelas importancias depositadas nas Caixas Economicas, cujo credito tem como reflexo o proprio patrimonio do Estado, em que o delas se integra.

59. Está na moda a separação dos serviços administrativos em departamentos autonomos.

Apresentando, ao entrar em terceira discussão, na Camara dos Deputados, o orçamento para 1937, o seu relatorio regimental sobre a situação economica, financeira e orça-

mentaria do paiz, o sr. JOÃO SIMPLICIO, entre os treze projetos, em que articulou as suas conclusões, incluiu um concedendo autonomia administrativa e financeira a diversos serviços federais.

Fica concedida, eis como se enunciou o art. 1 do projeto, “autonomia administrativa e financeira, á proporção que o Poder Executivo julgar conveniente, aos seguintes serviços federais: Departamento de Correios e Telegrafos, Estrada de Ferro Central do Brasil, Imprensa Nacional, Casa da Moeda, Fabricas Militares e aos serviços militares de abastecimento de forças do Exercito e da Armada”.

Por efeito dessa autonomia administrativa, “cada serviço ficará subordinado ao Ministerio respectivo e a sua administração será controlada por Conselhos de Administração e Fiscalização, compostos cada um de cinco membros aos quais incumbirão o estudo dos assuntos que interessem a melhor organização economica e financeira do serviço e o orçamento das receitas e despesas dos mesmos serviços”

Estes orçamentos, de receita e despesa de cada serviço, “serão presentes, anualmente, ao Poder Legislativo, pelo respectivo Ministerio, dentro da proposta Geral do orçamento da Republica, organizada pelo Ministerio da Fazenda. Os montantes das receitas e despesas desses orçamentos particulares serão incorporados ao orçamento geral da Republica”.

Preparam-se, pois, novos capitulos para o direito administrativo brasileiro e é de mister que se ponha ele em coordenação com os principios do direito constitucional brasileiro, de recente formação e, por isso mesmo, cheio ainda de surpresas não somente para os que contribuíram para a sua elaboração, se não também para os que lhe examinam as normas, afim de dar-lhes aplicação.

**60.** Creou a lei n.º 248, de 16 de setembro de 1936, um departamento autonomo: a Diretoria do Saneamento da Baixada Fluminense.

Eis o texto principal daquela lei, o do art. 2:

“A Diretoria do Saneamento da Baixada Fluminense constitue um departamento autonomo, diretamente subordinado ao Ministetro da Viação e Obras Publicas, competindo-lhe:

a) estudar, projetar, fiscalizar e conservar os trabalhos de saneamento da Baixada Fluminense;

b) realizar os estudos necessarios ao conhecimento da fórma e natureza das bacias hidrograficas e do regime dos cursos d’agua da região;

c) levantar o cadastro imobiliario de toda a região;

d) elaborar um plano de desenvolvimento economico da Baixada Fluminense, colhendo os dados estatisticos necessarios não só á sua colonisação ou á instalação de novas industrias, como á criação de cooperativas de produção;

e) impedir a construção de obras prejudiciais ao saneamento da região;

f) organizar um plano geral de imigração agricola para toda a Baixada;

g) zelar pela conservação do aparelhamento mecanico necessarios ás suas obras a seu cargo;

h) dar parecer sobre as questões que se relacionem com as suas atribuições.

61. Obedeceu essa lei e outro proposito não tem o projeto concedendo autonomia administrativa a varios outros serviços publicos federais, ao de proceder a uma descentralização administrativa. Descentralização por serviços, é de notar, e não por territorios. Descentralização que, como observou G. RENARD, no *Cours Elémentaire de Droit Public* (1922) pag. 87, não passa de uma individualização de circunscrições e de serviços e que se apresenta sob multiplas modalidades, podendo estas se concentrarem em dois grupos:

“Ha uma individualidade poderosa, caracterizada pela aptidão de possuir um patrimonio proprio, e, portanto, de

ser proprietaria, credora, devedora, capaz de contratar seja com os particulares, seja com o Estado, seja com outras administrações chegadas a um semelhante gráu de autonomia, nas relações de um commercio juridico analogo ao que os particulares entre si entretecem. Esta forte individualidade é de ordem subjetiva: é a personalidade juridica. E' o ponto agora atingido por duas administrações territoriais, o departamento e a comuna, e por uma serie de administrações especiais a que se reserva o nome de — *estabelecimentos publicos*. Eles escapam á *hierarquia* e ficam somente debaixo da *tutela administrativa* do Estado, do departamento ou da comuna: são as *administrações descentralizadas*, no sentido preciso e tecnico da palavra”

62. De qualquer modo por que se examine o problema, ha a considerar que a personalidade juridica, emprestada, de tal sorte, aos serviços publicos descentralizados, aos estabelecimentos publicos, considerem-se entes coletivos no sentir de uns, reputem-se entidades autarquicas no pensar de outros, digam-se autarquias administrativas de acôrdo com a nomenclatura mais generalizada, não tem a mesma amplitude da personalidade juridica atribuida ás associações, ás sociedades e ás fundações. E' uma personalidade juridica restrita, ou, melhor, uma capacidade juridica limitada a certos atos e contratos e, em todos os casos e sempre, tutelada pelo Estado.

Não são, pois, as autarquias administrativas, e a este respeito não paira a minima duvida, pessoas juridicas de direito privado. São, como bem o disse TITO PRATES DA FONSECA em *Autarquias Administrativas*, pag. 70, “são pessoas juridicas de direito publico, primeiramente pelos seus fins, que se enquadram nos fins do Estado, em descentralização por serviços. São pessoas juridicas de direito publico, porque a personalidade juridica, encarada em seus efeitos, como faz SANTI ROMANI, é uma capacidade de direito publico, capacidade de reger por si os proprios interesses, embo-

ra respeitem também ao Estado, em cujos fins se vão perder. A verdadeira razão da tendencia descentralizadora por serviços é a defesa dos interesses gerais, em cuja realização se fundem os sujeitos administrados e os administradores”.

E acrescentou:

“A autarquia realiza um serviço que, em rigor, poderia estar confiado a uma administração publica geral — União, Estado ou Município, e, muitas vezes, foi destacado dessa administração. Por isso, a autarquia filia-se á organização geral da administração publica territorial, é um membro do Estado e participa, em medida mais ou menos ampla, das faculdades inerentes ao poder publico”.

## VII

### Conclusão

**63.** Proponho, rematando esta já muito extensa dissertação, que a Comissão de Constituição e Justiça responda á Comissão Parlamentar de Estudo de Organização das Caixas Economicas:

I, QUE podem ser creadas e mantidas caixas economicas por particulares, pessoas naturais ou juridicas, desde que autorizadas pelo Governo Federal aquelas a institui-las e estas a constituir-se para esse fim, sendo, em qualquer das hipoteses, as suas operações por ele fiscalizadas (Constituição, art. 5, n.º XIII; Código Civil, art. 20, § 1);

II, QUE as caixas economicas, assim organizadas, não podem denominar-se “Caixa Economica”, nem empregar em sua denominação as palavras “Economia”, ou “Economica” (Decr. n.º 24.427, de 19 de junho de 1934, art. 74);

III, QUE as Caixas Economicas Federais não são pessoas juridicas de direito privado, nem podem incluir-se na classificação do art. 16 do código civil;

IV, QUE elas são estabelecimentos publicos, ou sejam serviços publicos descentralizados, dotados de autonomia administrativa, ou autarquias administrativas, que podem classificar-se, em direito constituendo, como pessoas juridicas de direito publico;

V, QUE os seus funcionarios, como, de resto, já o decidiu a Côrte Suprema, são funcionarios publicos.

Rio de Janeiro, 29 de setembro de 1936.