

O Programa de formação do patrimônio do servidor público *.

Anacleto de Oliveira Faria

Professor Titular de Instituição de Direito do Departamento de Teoria Geral e Filosofia do Direito na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

I.

Honrados pela designação do Exmo. Sr. Procurador Geral do Estado, cumpre-nos tecer, nesta série de palestras promovidas pelo Instituto dos Advogados a propósito do tema *Programa de Integração Social*, considerações a propósito da Lei Complementar n.º 8, de 3 de dezembro de 1970, que instituiu o “programa de formação do patrimônio do servidor público”

Para melhor exposição da matéria, iremos dividi-la em três partes, em que abordaremos, os princípios gerais que informam a oportuna iniciativa do Governo Federal; a extensão, ao servidor público, das normas concernentes à promoção social dos trabalhadores; e, por fim, a análise da Lei Complementar n.º 8 em face da situação dos trabalhadores em sociedades de economia mista e empresas públicas.

II. A propriedade como elemento de integração social e promoção da pessoa humana.

Ao encaminhar ao Congresso Nacional o Projeto de Lei,

*. Aula proferida no Curso de Extensão Universitária sobre o Programa de Integração Social, patrocinado pelo Instituto dos Advogados de São Paulo, realizado em setembro de 1971.

de que resultou a Lei Complementar n.º 8, o Exmo. Sr. Presidente da República acentuou, com propriedade, que a “prática da justiça social” estará na dependência da “distribuição da riqueza global” e que o “desenvolvimento econômico” da nação deverá ser “simultâneo com a promoção social dos trabalhadores e não dê ensejo à formação de castas ou classes privilegiadas” Daí, a adoção das medidas consubstanciadas, quer na norma em análise, quer na que lhe antecedeu a esse respeito (Lei Complementar n.º 7/70) tendentes a elevar “o nível do poder aquisitivo dos assalariados”, de molde a torná-los “cada dia mais partícipes da riqueza comum da Nação, — medidas essas que, no campo dos trabalhadores das empresas privadas consistiu no “Programa de Integração Social” e no tocante aos servidores públicos, no “Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público”.

Nas duas situações, o objetivo do Governo foi o de assegurar ao trabalhador, em geral, um “patrimônio em contínuo crescimento”

Na primeira parte desta palestra, iremos apontar o extraordinário alcance das referidas normas, no sentido da promoção da pessoa humana.

Cumpre salientar, a êsse respeito, a importância da propriedade para a salvaguarda e desenvolvimento da personalidade humana.

Aliás, entendemos que o princípio básico da propriedade é a própria pessoa humana, seus atributos essenciais, suas necessidades espirituais e materiais. O homem, porque é vontade inteligente, exerce seu domínio sobre as demais cousas existentes no universo. Ou, segundo palavras de HENRI PAISSAC, “O direito de domínio é privilégio exclusivo do espírito. O animal não pode dar ordens, impor a vontade, objetivar um fim. Mas a pessoa espiritual pode, quando decide cumprir um sentido rigorosamente pessoal sobre as cousas e cur-

vá-las sob seu poder, em uma palavra possuí-las, como se diz vulgarmente”¹

Nessa ordem de idéias, é de mister ressaltar a importância da propriedade para o direito da liberdade, que é um dos atributos fundamentais da pessoa humana. Em verdade, o referido direito só se corporifica, se encontra apoio em cousas exteriores, sobre as quais o homem exerce controle. Nesse sentido, afirma o citado PAISSAC: “de todos os bens dos quais ele tem a propriedade, de todos os seres que ele tem o direito de dominar, há um que lhe é mais precioso — é ele próprio. Porque o privilégio do espírito vai até o domínio de si mesmo — “ser mestre de si como do universo” — em uma palavra, ser livre. O direito de propriedade se enraíza, em definitivo, sobre o direito mesmo de liberdade, característico essencial da vontade inteligente”²

Na mesma ordem de idéias, asseverou FULTON SHEEN: “o direito à propriedade está fundado na natureza do homem. Porque o homem pode dizer “eu sou”, tem também o direito de dizer “ou tenho” À semelhança do escultor que se sente mais livre de gravar a forma de seu ideal no mármore, quando possui mármore, assim também o homem é mais livre em seu íntimo, quando possui alguma coisa no mundo exterior a que possa dar o cunho da personalidade. Só através do exercício da responsabilidade, saberá o homem que é responsável. Como manifestar essa responsabilidade íntima, se não se lhe der alguma coisa sobre que possa exercer controle? Se não se pudesse tornar responsável por coisa alguma não seria livre, nem dentro, nem fora de si. Dêem-lhe, porém, alguma coisa que possa fazer de acordo com sua própria imagem e semelhança e o homem será economicamente livre. Tal coisa é a propriedade privada. Eis porque dizemos

1. PAISSAC (Henri), *Personne et Propriété*, in “Propriété et Communautés”, 2.^a ed., Paris-1947, pág. 24.

2. PAISSAC (Henri), *Op. cit.* pág. 25.

que a propriedade privada é a garantia econômica da liberdade³

Ademais, para a consecução dos fins que lhe compete atingir neste mundo, o ser humano tem necessidade da apreensão das cousas exteriores. Por isso, ensinou GEORGE RENARD, antigo mestre de Direito Constitucional da Universidade de Nancy: “todos os homens e cada um deles, em particular, têm o direito de adquirir uma quantidade suficiente de bens materiais necessários às exigências de seu fim e de sua perfeição”⁴

Dos princípios acima expostos flui a conseqüência inexorável de que todos os homens sejam proprietários. Com efeito, se a propriedade é reflexo da personalidade; se ela é a garantia exterior da liberdade, segue-se que não basta aos seres humanos a mera declaração da liberdade ou da dignidade de sua pessoa. Faz-se mister que tal assertiva seja complementada com a efetiva apropriação individual, de cousas exteriores. Assim, falta ao ser humano desprovido de domínio, um dos elementos básicos de sua personalidade.

Realmente, da mesma forma pela qual o escravo é o ser do qual foi retirado o atributo da liberdade individual, o não proprietário é o ser do qual foi retirado o atributo da propriedade individual. Desse modo, o não-proprietário corresponde, no plano jurídico-econômico-social, ao escravo, no plano jurídico-político. Por isso, as lutas em prol da dignidade humana não podem parar no ponto relativo à mera declaração dos direitos individuais, à luta pela liberdade contra a escravidão, sob pena de tal como aconteceu com o individualismo — desaparecer apenas a servidão política (de parte da face da terra), permanecendo, contudo, a servidão econômica.

3. SHEEN (Fulton), *O problema da Liberdade*, Ed. Agir, Rio de Janeiro, 1945, pgs. 49/50.

4. RENARD (Georges), *Propriété privé et propriété humaine*, in “La Théorie de l’Institution”, Ed. Sirey — Paris 1930, pág. 514.

Constitui, portanto, medida indispensável da promoção da pessoa humana, o acesso de todos os homens a um mínimo de propriedade privada.

Por isso, hoje não se pode falar em autêntica democracia; num regime de homens livres, se, ao aspecto político do mesmo não corresponder o aspecto econômico: a democracia política deverá ser complementada pela democracia econômica, que se caracterizaria pela elevação de todos os homens à dignidade da propriedade⁵

Ora, o grande mérito das Leis complementares n.ºs 7 e 8 consiste, exatamente, em partir dos pressupostos acima enunciados, objetivando “a prática da justiça social” mediante uma equânime “distribuição da riqueza global”, distribuição essa que permitirá a cada trabalhador ser titular de um mínimo de propriedade — “de um patrimônio individual em contínuo crescimento” Esse patrimônio constitui garantia econômica do trabalhador, em especial, para que os mesmos enfrentem determinadas situações que demandam premente utilização de recursos financeiros, quais sejam, o casamento, a aquisição de casa própria, a invalidez, etc.

Dessarte, mediante a instituição do patrimônio individual do trabalhador o Governo brasileiro adota medidas práticas tendentes à concretização da “democracia econômica”, que seria assegurada sem o desrespeito aos princípios da liberdade e da propriedade privada, tal como acontece nos países socialistas.

III. A extensão ao servidor público das normas concernentes à promoção social dos trabalhadores.

Como é notório, há duas ordens jurídicas distintas com referência aos trabalhadores, em geral. De um lado, temos a ordem contratual, relativa aos empregados de empresas parti-

5. FARIA (Anacleto de Oliveira), *Democracia Humana*. Ed. José Olympio, Rio de Janeiro, 1959, Cap. II.

culares; de outro, a ordem estatutária, à qual se subordinam os servidores públicos.

Assim, enquanto o *contrato* (consideradas as limitações à autonomia da vontade estatuídas pelo Poder Público) rege as relações entre empregadores e empregados, na esfera da atividade privada, o *estatuto* rege as relações entre a pessoa jurídica de direito público (União, Estados, Municípios, autarquias) e seus servidores.

Pelo simples enunciado da questão, verifica-se a diferença fundamental entre as mesmas. Na ordem contratual, dentro das limitações à autonomia da vontade, as partes fixam as condições do ajuste, condições essas que não podem ser alteradas unilateralmente. Na ordem estatutária, o Poder Público impõe (com obediência, apenas, às regras constitucionais que firmam um mínimo de garantias aos servidores), “a priori”, o regime de trabalho, ao qual, de modo absoluto, deve se curvar todo aquele que aceita a investidura num cargo ou numa função pública. Mais ainda: as normas constantes do referido regime de trabalho, normas denominadas “Estatuto”, podem ser alteradas de modo unilateral pela entidade pública. E é perfeitamente compreensível que assim seja: com efeito, deve a Administração possuir competência para organizar livremente a estrutura do serviço público, inclusive com a faculdade de alterá-la, quando julgar de mister, considerando sempre o fim último do Estado que é o bem comum.

Pelas razões acima expostas, cada uma das ordens jurídicas concernentes à regulamentação do trabalho (na esfera pública e na particular) possui peculiaridades próprias, com direitos e obrigações específicas dos trabalhadores sob uma outra das mesmas. Veja-se, apenas a título de exemplo: os servidores públicos postulam seus direitos perante a Justiça comum; os trabalhadores das empresas privadas, por seu turno, devem recorrer à Justiça do Trabalho; os primeiros gozam aposentadoria com proventos iguais aos dos vencimentos da atividade, sendo certo, outrossim, que jamais contribuíram para aquela;

já os segundos, possuem aposentadoria proporcional, embora hajam contribuído para a mesma; entretanto, os trabalhadores das organizações particulares fazem jus à vantagem denominada “décimo-terceiro salário”, inexistente no campo do serviço público. E assim por diante.

É de se salientar, contudo, com fulcro na idéia de justiça, que se há diversidade quanto a determinados aspectos da relação de trabalho, no tocante às duas ordens, em especial quanto à modalidade da efetivação de direitos ou vantagens, desde que se ascenda a aspectos fundamentais, decorrentes da mesma, deve existir uma correlação, se não uma identidade dos direitos. Com efeito, faz-se necessário afirmar alto e bom som: o servidor público nada mais é que espécie do gênero “trabalhador”. De fato, este gênero — “trabalhador”, — na ordem jurídica brasileira, congrega duas grandes categorias: o trabalhador das empresas privadas e o servidor público. Por esse motivo, reiterando o que acima já se afirmou, embora haja diversidade no tocante a determinados aspectos secundários, em cada uma das referidas categorias, impõe-se, com referência aos elementos fundamentais da relação de trabalho, um tratamento igual ao empregado particular e ao servidor público.

De fato, existe no universo igualdade e desigualdades: a unidade da espécie humana e as variações de condições inúmeras entre os homens. No que tange a estas últimas, oportuna é a lição de RANELLETTI: o que a natureza faz desigual, não podem os homens tornar igual⁶ A esse propósito, disse o nosso Pe. ANTÔNIO VIEIRA: “Bem pudera Deus fazer que nascessem os homens todos iguais, mas ordenou sua providência que houvesse no mundo, esta mal sofrida desigualdade”⁷ Convém assinalar, contudo, e o fazemos com base na lição

6. RANELLETTI (Oreste), *Instituzioni di Diritto Público*, Dott. A. Giuffrè Ed., 14.ª ed. Milano — 1953, pág. 158.

7. VIEIRA (Pe. Antônio), *Sermão da 1.ª Domingo do Advento*, In “Sermões”, Ed. Melhoramentos, S. Paulo 1963, pág. 99.

de JACQUES MARITAIN, que deve haver o primado da igualdade sobre as desigualdades: a igualdade deve ser primeira, enquanto concerne aos direitos fundamentais e à dignidade comum do ser humano; as desigualdades, pelo motivo acima exposto, “são e devem ser segundas” Realmente, os direitos básicos da pessoa, o direito à vida e à sobrevivência, ou à fundação de uma família, por exemplo, são universais e vigoram para todos os homens⁸

Pelas razões apontadas, faz-se mister o tratamento, se não igual, ao menos correlato, do trabalhador da esfera privada e da governamental, no que tange aos aspectos fundamentais da relação do trabalho, bem assim a outros direitos básicos da pessoa humana. Assim, embora possa haver diferença quanto à forma da efetivação da vantagem, não se justificaria, por exemplo, a concessão de férias apenas a determinada categoria de trabalhadores.

Nessa ordem de idéias, a formação do patrimônio do trabalhador consiste num benefício fundamental, pois, consoante já o demonstramos acima, a promoção da pessoa humana se efetiva com base na apropriação individual, constituindo-se a propriedade na garantia exterior da liberdade. Nunca é demais repetir: o não-proprietário corresponde, no plano jurídico-econômico-social, ao escravo, no plano jurídico-político.

Dessa maneira, injustificável afigura-se-nos-ia a exclusão dos servidores públicos, das regras relativas à “promoção social dos trabalhadores”, mediante adoção de medidas tendentes a lhes “elevar o poder aquisitivo” de molde a torná-los “cada dia mais partícipes da riqueza comum da Nação”

Essa foi, também, a diretriz do Govêrno Federal, ao instituir, paralelamente ao “Programa de Integração Social”, con-

8. MARITAIN (Jacques), *Princípios para uma Política Humanista*, Ed. Agir — Rio de Janeiro 1946, pág. 186.

cernente aos trabalhadores da esfera particular, e “Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público”, no que tange ao servidor público em geral. Dessarte, embora haja variações quanto à forma da efetivação da vantagem, esta, no seu substrato é a mesma. Assim, a uma e outra das situações em causa aplicam-se as palavras do Exmo. Sr. Presidente da República, na Mensagem n.º 370-A, segundo as quais a formação, quer do Programa de Integração Social, quer do Patrimônio do Servidor Público, implicará na “fruição (pelos trabalhadores e servidores públicos, em geral) de um patrimônio individual em contínuo crescimento”, bem como na “criação de estímulos e hábitos de poupança, formadores de uma mentalidade nova. indispensável ao nosso desenvolvimento econômico e social”

Com efeito, a análise do texto quer da Lei Complementar n.º 7, que instituiu o Programa de Integração Social, quer da Lei Complementar n.º 8, que instituiu o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, leva à conclusão de se tratar, afinal, do mesmo benefício, sujeito a condições análogas e resultante de origem correlatas.

Realmente, a) enquanto os recursos financeiros geradores do “PIS” resultam de depósito das empresas particulares na Caixa Econômica Federal (Lei Complementar n.º 7, artigo 2.º) os recursos do “PASEP” advêm do recolhimento mensal ao Banco do Brasil de determinadas parcelas, de parte da União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia e fundações (Lei Complementar n.º 8, arts. 2.º/3.º) ;

b) enquanto são considerados participantes do “PIS”, os empregados das empresas particulares (Lei Complementar n.º 7, art. 1.º) o são do “PASEP”, “todos os servidores em atividades civis e militares da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, bem como das suas entidades de

administração indireta e fundações (Lei Complementar n.º 8, art. 4.º);

c) a participação dos empregados (quer da esfera particular, quer da pública) far-se-á mediante depósitos efetuados em contas individuais (Lei Complementar n.º 7, art. 7.º; Lei Complementar n.º 8, art. 5.º), às quais serão também creditados: correção monetária anual do saldo credor; juros de 3% ao ano; o resultado líquido das operações realizadas com recursos dos respectivos Fundos (Lei Complementar n.º 7, art. 8.º; Lei Complementar n.º 8, art. 5.º, § 2.º);

d) apenas em casos excepcionais (ensejo de aquisição de casa própria, aposentadoria ou invalidez permanente, casamento ou morte do titular), poderão as quotas dos participantes ser sacadas (Lei Complementar n.º 7, art. 9.º, § 1.º/2.º; Lei Complementar n.º 8, §§ 4.º e 5.º do art. 5.º);

e) é facultado aos participantes, contudo, ao final de cada ano, o saque do valor dos juros, correção monetária contabilizada e rendimento produzidos pelo resultado líquido das operações realizadas com recursos do “Fundo” (Lei Complementar art. 5.º)

Em face do exposto, verifica-se a indetentidade de situações em relação a cada um dos “Fundos”, sendo correta a conclusão de que aos empregados de empresas particulares e servidores públicos foram instituídos os mesmos direitos.

IV Servidores de Sociedades de Economia Mista e empresas públicas e o “PASEP”

Como se lê do art. 4.º da Lei Complementar n.º 8, são beneficiários do PASEP “todos os servidores em atividades, civis e militares, da União, dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, bem como de suas entidades da administração indireta e fundações”

Trata-se de regra da máxima latitude, abrangendo não

somente os servidores públicos em sentido amplo (gênero que por sua vez congrega diversas espécies como a dos funcionários públicos, funcionários autárquicos e, mesmo, a dos extranumerários que, como a fenix mitológica, sempre renasce das próprias cinzas, sob nomes vários, como, por exemplo, no plano do Estado de São Paulo, a do “credenciado” ou do “servidor a título precário” ou como ainda os servidores das empresas de economia mista e empresas públicas.

Em verdade, os empregados de sociedades de economia mista e empresas públicas jamais foram considerados “servidores públicos”, ainda em sentido bastante amplo.

Com efeito, o Estado ao tomar sob sua responsabilidade, o formidável encargo de realizar o que se convencionou denominar “bem-estar-social”, passou a exercer tarefas até então deferidas, com quase exclusividade, à iniciativa particular. GEORGES RIPERT ressaltou a ocorrência do fenômeno qualificado como “publicização do direito”, caracterizada, segundo ilustre civilista, pela intervenção estatal no âmbito privado, na seguinte ordem: proibir, autorizar, ordenar, fiscalizar e explorar⁹. Assim, o Estado, de um plano meramente negativo (proibir, autorizar, fiscalizar) volta-se a um aspecto positivo: não só planeja, como executa, transformando-se no maior dos industriais do país; no grande titular de empresas de transportes; e, por vezes, em comerciante de larga envergadura. Para lembrar o exemplo brasileiro, a União mantém o privilégio da exploração petrolífera; possui, ainda, o monopólio da navegação costeira; detém a maior indústria de ferro do país; constituiu-se no banqueiro número um do território nacional; e assim por diante. Já o Estado de S. Paulo apresenta-se como importante banqueiro; proprietário da maior parte das ferrovias estaduais; grande acionista de empresas hidro-elétricas; etc.

9. RIPERT (Georges), *Le déclin du Droit*, Lib. Gén., de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1949, pág. 42.

Todavia, o Estado, enquanto industrial ou banqueiro; acionista de grandes empresas ou proprietário de imóveis — passa, em princípio, a se reger pelas regras básicas do direito privado; a se submeter às regras do direito civil, comercial ou trabalhista.

Assim, a intervenção do Estado na ordem privada, quando executa atividades industriais ou comerciais, longe de implicar na “publicização”, referida por RIPERT, constitui, na prática, numa submissão do poder público às normas e institutos do direito privado. O Estado torna-se acionista com os mesmos direitos e obrigações que qualquer outro portador de ações; é titular de domínio, em pé de igualdade com os demais proprietários; contrai obrigações, com base nos princípios gerais que regem a matéria, em nível de igualdade com os particulares¹⁰

Com efeito, o Estado quando atua no plano industrial ou comercial assume a forma de “sociedade de economia mista” ou de “empresa pública”, entidades, para utilizarmos os termos do Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67, “dotadas de personalidade jurídica de direito privado”

Segundo o já citado Decreto-lei n.º 200, a empresa pública poderá revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito; a sociedade de economia mista, contudo, é sempre instituída “sob a forma da sociedade anônima”

Em ambas as hipóteses, tem-se como pacífica a assertiva de que os empregados das aludidas entidades não são servidores públicos, ainda em sentido amplo, regendo-se, por isso, as relações de trabalho, no âmbito das mesmas, pelas regras do Direito do Trabalho (C.L.T e legislação complementar; Justiça do Trabalho; Lei de Acidentes do Trabalho)

10. Ver a tal propósito: BRÊTHE DE LA GRESSAYE (Jean), *Droit Administratif et Droit Privé*, in “Études Ripert”, Lib. Gén. de Droit et de Jurisprudence, vol. I, Paris 1950, ROUBIER (Paul), *Théorie Générale de Droit* — Ed. Sirey, Paris, 2.a ed., 1951, pág. 254.

É de se salientar, contudo — fato que ocorre, especialmente no plano do Estado de S. Paulo —, que os empregados das sociedades de economia mista ou empresas públicas, ainda que se situem sob a égide das leis trabalhistas, têm reivindicado e obtido muitas vantagens específicas do servidor público. Particularmente, antes da restrição oposta pela Constituição de 1967 à livre iniciativa de parlamentares no tocante à legislação concernente a aumento de vencimentos de servidores públicos ou da despesa pública, era comum a edição de normas demagógicas, concessivas de vantagens despropositadas, confundindo as duas ordens de trabalho já assinaladas: a contratual e a estatutária. Esse estilo legislativo por nós denominado “abundante, tumultuário, transitório, concreto e subreptício”¹¹, além de fomentar a emulação de reflexos eleiçoeiros, estabeleceu a maior confusão no plano de serviço público, onerando sobremaneira quer os orçamentos das pessoas jurídicas de direito público, quer a despesa das sociedades de economia mista. Em verdade, estas últimas durante muito tempo foram altamente deficitárias (e algumas, como as ferrovias em geral, ainda continuam sendo), em decorrência da confusão legislativa ora referida.

Era de mister, portanto, fixar, em definitivo, normas que situassem, de modo claro, os direitos e obrigações dos empregados de sociedades de economia mista ou de empresas públicas, para evitar que estes continuassem somando vantagens e benefícios das duas ordens concernentes ao trabalho (da esfera administrativa-estatutária)

Essa cautela foi adotada pelo Governo Federal, ao encaminhar ao Congresso os Projetos que se transformaram nas Leis Complementares n.º 7 e 8.

Em verdade, e de modo inequívoco, os empregados das

11. FARIA (Anacleto de Oliveira), *Análise da Legislação dos Servidores do Estado de São Paulo em dez anos de regime constitucional* — Ed. do Departamento Estadual de Administração, São Paulo, 1958.

entidades em apreço (empresas públicas e de economia mista), constituem beneficiários apenas de PASEP, sendo, assim, excluídos do “PIS”. Com efeito, a Lei Complementar n.º 8 situou como integrantes do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público os servidores de sociedades de economia mista ou empresas públicas, as quais deverão contribuir para o “Fundo” com a quota referida no artigo 3.º da norma em causa. Por seu turno, foram os aludidos empregados excluídos, de forma expressa, do “Programa de Integração Social”, como se vê do disposto no art. 12 da Lei Complementar n.º 7

Entretanto, não obstante a clareza meridiana dos textos, sabe-se que, na esfera do Estado de S. Paulo (pelo menos), determinadas sociedades de economia mista pretendem integrar-se no “PIS”, sob alegação de que os Estados não podem criar sociedades dessa natureza, as quais seriam privativas da União, constituindo-se as demais, simples sociedades por ações.

Tal alegação afigura-se-nos absurda.

Realmente, a legislação federal, por meio dos Decretos-Leis n.ºs 200 e 900, apenas estabeleceu os lineamentos gerais da referida entidade. Assim, uma vez obedecidos esses pontos básicos, quer Estados, quer Municípios, podem instituir sociedades do aludido jaez.

Nem se diga que somente a União pode legislar sobre Direito Comercial, circunstância que impediria às demais pessoas jurídicas de direito público a criação das aludidas sociedades. Com efeito, ao criar uma sociedade de economia mista, o Estado ou o Município não legisla sobre Direito Comercial, limitando-se à instituição de entidades sob a égide da mesma legislação federal (no caso, o Decreto-Lei n.º 2627 de 26.9.40 e legislação complementar)

Ademais, caso se entendesse que Estados ou Municípios estariam impedidos de criar sociedades de economia mista, a conclusão seria a impossibilidade da existência de empresas da aludida natureza, criadas por lei e nas quais o poder público detivesse maioria das ações e lhes fixasse as diretrizes. E nunca a existência material de uma sociedade juridicamente impossível.

Realmente, entidades como o Banco do Estado de São Paulo, a Companhia Paulista de Estradas de Ferro, as Centrais Elétricas de S. Paulo S.A., Dersa — Desenvolvimento Rodoviário S.A., embora instituídas sob a forma de sociedade anônima, não se confundem, de modo absoluto, com a generalidade das mesmas, apresentando traços peculiares, que as caracterizam como de economia mista. Pois, como assinalou WALDEMAR FERREIRA, com a maestria habitual: “Não é a sociedade de economia mista simples sociedade anônima. . . Interferindo nela o poder público como acionista — e acionista preponderante — ao lado dos acionistas comuns. . . , ela é, só quanto à forma, sociedade anônima. Desta possui órgãos que devem se submeter à vontade única — do poder público. . . A sociedade de economia mista se coloca nas fronteiras entre o direito comercial e o direito administrativo, submetendo-se aos dispositivos e princípios de um e do outro”¹²

Ora, a prevalecer a exdrúxula idéia de que Estados e Municípios não podem instituir entidades dessa categoria, como explicar — de fato — a existência das mesmas?

Veja-se, por fim, a esse propósito, que a própria Lei Complementar n.º 8 alude, de modo expresso às
“sociedades de economia mista. DOS ESTADOS,
DOS MUNICÍPIOS”

12. FERREIRA (Waldemar), *A sociedade de economia mista em seu aspecto contemporâneo*, Ed. Max Limond, São Paulo, 1956, pgs. 45/55.

Assim, pois, para os fins colimados pelas Leis Complementares n.ºs 7/8, os empregados de empresas públicas e economia mista, — em flagrante exceção à regra geral a tal respeito — são considerados “servidores públicos” integrando-se NO PASEP e não no PIS.