

OS ORGANISMOS DE COORDENAÇÃO ECONÓMICA

Subsídios para um estudo jurídico

PELO PROF. DR. LUIZ DA CÂMARA PINTO COELHO

I. — O Dec.-l. n.º 26.757, de 8 de Julho de 1936, autorizou o Ministro do Comércio e Indústria a constituir «organismos destinados a coordenar e a regular superiormente a vida económica e social nas actividades directamente ligadas aos produtos da importação e exportação». (Art. 1.º).

«Os organismos criados ao abrigo do presente diploma são organismos de coordenação económica», acrescenta o art. 2.º

«Os organismos de coordenação económica serão dos tipos seguintes: a) Comissões reguladoras; b) Juntas nacionais; c) Institutos». (Art. 3.º).

Foi assim consagrada legislativamente, para designar certas espécies de entes jurídicos, uma expressão — *organismos de coordenação económica* — em si genérica pois substancialmente se refere a uma dada actividade, que porventura pode ser exercida por outras entidades que, no entanto, não se enquadram em algum daqueles três tipos. Isto é, embora houvesse, anteriormente ao Dec.-l. n.º 26.757, e continue a haver outros organismos que têm por função, exclusiva ou parcial, *coordenar actividades económicas*, só podiam a partir daquele momento usar aquela designação específica os organismos que obedecessem ao regime definido no citado diploma.

A breve trecho (e porque actividades há, directamente ligadas aos produtos de importação e exportação, que não se encontravam subordinadas ao Ministério do Comércio e Indústria) a prática

aconselhava a constituição de organismos idênticos por via de outros departamentos do Estado. Exs : *Junta Nacional da Marinha Mercante*, criada pelo Dec.-l. n.º 29.962, de 9 de Outubro de 1939, «organismo de coordenação económica dependente do Ministério da Marinha» — art. 1.º — sendo-lhe aplicável, em tudo quanto não fôr contrário ao disposto no presente decreto, e com referência ao Ministério da Marinha, as disposições do Dec.-l. n.º 26.757 — art. 36.º; *Instituto Nacional do Pão*, criado pelo Dec.-l. n.º 26.890, de 14 de Agosto de 1936, «na dependência do Ministério da Agricultura»; *Comissão Reguladora da Importação da Colónia de Moçambique*, criada por Dec. n.º 29.714, de 24 de Junho de 1939, na dependência do Ministério das Colónias.

II. — Neste primeiro lustro decorrido sôbre a publicação do Dec.-l. n.º 26.757 multiplicaram-se, como é do conhecimento público, os Organismos de Coordenação Económica, especialmente nos seus dois tipos de Comissão Reguladora e Junta Nacional, respectivamente relacionadas com a *importação* de produtos necessários à produção da metrópole e das colónias, e com a produção e comércio para *exportação* (citado art. 3.º, §§ 1.º e 2.º).

Sobretudo, foram as perturbações causadas na vida económica, fora e dentro do nosso País, pela guerra europeia em curso que deram um notável impulso à criação dêstes organismos, que têm prestado ao País, por vezes ante a ignorância e a indiferença de muitos, serviços incalculáveis.

O certo é que, no momento presente, a extensão do campo que lhes é aberto e a intensidade da acção que lhes é exigida, fazem dêles centros de interesses verdadeiramente nacionais, com a maior importância prática. Agora mais do que antes interessa, pois, conhecê-los bem, sob todos os aspectos. Merecem êles a atenção cuidada dos estudiosos, e entre êsses não devem faltar os juristas, pois, embora a função dos Organismos seja económica, é jurídica a sua estrutura, é em grande parte jurídica a sua técnica.

III. — Pelo menos que eu saiba, esta matéria não teve ainda quem a estudasse, com desenvolvimento, *ex professo*.

E as dificuldades são grandes, surgem a cada passo, renovam-se e transformam-se com o rodar do tempo e a mudança das

circunstâncias ; urge que se estabeleça em tórno dos Organismos de Coordenação Económica doutrina sólida, princípios gerais (ainda que poucos), vistas de conjunto, de modo a poder-se obter na vida prática, na solução das dificuldades, um guia seguro capaz de evitar a desorientação e a incoerência em que, por vezes, se tem já caído.

Creio não exagerar (e asseguro não pretender denegrir) ao dizer que não apenas o vulgo mas também muitos *homens de leis* desconhecem os Organismos de Coordenação Económica. Não que desconheçam, é claro, a sua *existência*; como se sabe, ela revela-se em sectores demasiadamente vastos e importantes para que possa ter escapado à atenção de muitos. Tôda a gente terá, pelo menos, ouvido falar de uma Comissão Reguladora, de uma Junta Nacional ou de um Instituto, se é que não entrou já em contacto com algumas dessas entidades. Mas serão porventura mais numerosos os que, tendo ouvido falar dêles, não sabem no entanto referi-los à *espécie* a que pertencem ; isto é, não sabem que se trata de um Organismo de Coordenação Económica ; e, em boa verdade, não é isso muito de admirar, dado o pouco rigor de expressão, nem tem grande importância, pois o que importa é conhecer o que está por trás das palavras.

Ainda que se olhe apenas à *substância* das noções, é fácil de observar que a grande maioria das pessoas tem uma noção vaga, imprecisa, e, como tal, quasi sempre fundamentalmente errada, do que seja um Organismo de Coordenação Económica. E isso justifica-se, em grande parte, pelo mal que já apontei, e por outros factores. A legislação é relativamente recente ; nalguns aspectos ainda hesitante ; quasi sempre, por necessidade, aderente às condições e circunstâncias do momento, o que significa ser bastante variável ; a jurisprudência é quasi nula, por natureza fragmentária, restricta aos pontos que directamente estão em discussão, não fornecendo ainda, pela sua escassês, elementos que permitam sequer «serzir uma manta de retalhos» ; a doutrina, igualmente, pouco se tem preocupado com a matéria (repito : ao menos do meu conhecimento) (1).

(1) Ver uma breve referência descritiva nas recentes lições do ilustre Prof. Fezas Vital: «Curso de Direito Corporativo», publicados por J. Agostinho de Oliveira, pág. 157.

Mas como a vida dos Organismos tem seguido o seu rumo e, como disse, muitos problemas têm surgido, vá cada um de resolvê-los como lhe parece, uns bem, outros menos bem, mas todos consoante as possibilidades. Não faltarão, pois, elementos de trabalho, digamos, *jurisprudência prática* em sentido impróprio, melhor, prática que tende a constituir *jurisprudência*. Mas êsses elementos andam dispersos; será preciso reüni-los, aproximá-los, compará-los, depurá-los, em suma, trabalhá-los, de forma a que possa criar-se uma *unidade* tanto quanto possível perfeita. Assim se terá feito construção útil à resolução das dificuldades futuras, à certeza do direito e, portanto, à segurança dos sujeitos das relações jurídicas, em última análise, dos indivíduos.

IV. — Deveres de cargo e natural curiosidade incitaram-me a procurar reünir alguns dêsses elementos dispersos, resultantes do contacto entre as normas legais e a vida prática, dêsses factos que, de uma forma ou de outra, exprimem a reacção, o entendimento daqueles que são encarregados de as executar.

Porque alguns dos elementos que consegui obter não têm, em si, naturalmente, a publicidade que reputo merecida, resolvi, uma vez solicitado pela *Revista da Ordem dos Advogados* para nela colaborar, pedir acolhimento para as desprezenciosas notas e observações que vão seguir-se.

Espero que nem por um momento se pense ser minha pretensão esgotar o assunto. Os problemas são muitos, dependendo em grande parte do ângulo visual em que o estudioso se coloque, e faltaria espaço à *Revista* e faltar-me-iam as fôrças para estudar todos.

A matéria é de grande e crescente interêsse; não tem sido ainda estudada na medida que julgo merecer; cada um deve, na medida das suas possibilidades, carrear elementos para tal estudo; mercê de circunstâncias várias, julgo possuir alguns elementos susceptíveis de contribuir para êle.

Eis, em resumo expostas, as razões objectivas e subjectivas que me levam a arcar com a responsabilidade resultante de, em certo modo, «meter a foice em seara alheia»; considerando-me por tendência e por formação um... (passe o têrmo) *jusprivatista*. careço

da benevolência dos *juspublicistas*, a cuja competência, actividade e autoridade ouso oferecer estes modestos *subsídios*.

V. — Como resulta do que fica dito e bem se sabe já, os O. C. E. representam uma criação do Estado Novo Corporativo, posterior ao lançamento das bases em que vão assentando as Corporações. Porque o nascimento de tais Organismos é da competência exclusiva do Estado, por intermédio de alguns dos seus Ministérios, e, por outro lado há organismos corporativos de *funções económicas*, na opinião difusa e imprecisa corrente os O. C. E. ou são considerados como órgãos do Estado ou são compreendidos nos organismos corporativos.

É tendência natural de quem não quer ou não pode descer a um exame profundo, incluir aquilo que ainda não conhece bem nas categorias que já conhece (ou que não conhece mas sabe apresentarem aspectos exteriores semelhantes).

Creio, porém, que nenhuma das soluções é defensável, como se verá. Mas apresso-me a reconhecer que as dificuldades são maiores quando, sendo insuficiente dizer o que estes Organismos *não são*. fôr necessário dizer o que *êles são*.

É, pois, conveniente andar cautelosamente, talvez mesmo proceder por tentativas, dada a plasticidade da matéria. E, então, deve considerar-se praticamente seguro o processo *intuitivo*, acima referido, que consiste em comparar a *espécie* a estudar com as já conhecidas.

VI. — Começarei pelo lado do Estado. Serão os O. C. E. *órgãos do Estado*? É fácil medir o alcance que terá a resposta a semelhante pergunta.

Texto fundamental, que há-de servir de guia ao estudioso, é ainda o Dec.-l. n.º 26.757; continua êle a ser a base do regime jurídico em exame.

Ora, na verdade, de algumas das suas disposições (completadas e confirmadas por diplomas posteriores) poderá afigurar-se como viável uma resposta afirmativa àquela interrogação. Assim: a criação dos O. C. E. é, como se disse, de exclusiva competência dos Ministros (art. 1.º); os lugares de direcção ou, por vezes, alguns dêles — com designações diversas, consoante o tipo do orga-

nismo — são preenchidos por livre escôlha dos Ministros competentes (art. 7.º); êsses mesmos lugares, bem como outros que exijam habilitações técnicas especiais, podem ser providos em funcionários requisitados a quaisquer serviços públicos (art. 14.º) sem que aos funcionários requisitados deixe, para todos os efeitos, de ser contado o tempo de serviço prestado aos Organismos, como se o fôsse nos serviços de que provêm (§ 2.º do mesmo artigo); os dirigentes dos O. C. E. despacham directamente com os Ministros (art. 16.º); os seus serviços de contabilidade e tesouraria estão sujeitos à inspecção da Inspecção Geral de Finanças e as suas contas sujeitas ao julgamento do Tribunal de Contas (art. 17.º).

Acresce a isto que os diplomas especiais, criadores dos vários Organismos naquele previsto, quasi sempre contêm normas complementares, que atribuem aos Ministros larga competência: a) em via de recurso, nomeadamente em matéria disciplinar, b) e sob a forma de sanção necessária para a validade de importantes deliberações. (Veja-se, a título de exemplo, o Dec.-l. n.º 26.777, criador do Instituto Português de Conservas de Peixe, arts. 31, § 4.º 60, § 1.º). Por outro lado, alguns serviços a cargo dos O. C. E. são equiparados aos do Estado, como sucede (sempre a título de exemplo) com os armazéns de alguns, equiparados aos armazéns gerais (mesmo Dec.-l. n.º 26.777, art. 3.º, al. i), e art. 66.º). Os Organismos usam um sêlo branco que produzirá os mesmos efeitos que os dos serviços do Estado (Ex.: Dec.-l. n.º 26.914, criador do Instituto do Vinho do Pôrto, de 22 de Agôsto de 1936; art. 13.º, § 2.º; cit. Dec.-l. criador da Junta Nacional da Marinha Mercante, art. 34.º).

De tal modo tende a radicar-se a noção de que os O. C. E. são parcelas do Estado, que de vários sectores do próprio Estado têm partido iniciativas que parecem em harmonia com tal idéia, ou que parecem supô-la.

Num seu despacho de 18 de Abril de 1938, o Ministro do Comércio e da Indústria definiu-os como «órgãos de acção do Estado». O mesmo Ministro, também por despacho, êste de Agôsto de 1939, impoz aos Organismos o cumprimento do disposto no Dec. n.º 22.037, de 27 de Dezembro de 1932, que manda dar preferência aos produtos da indústria nacional nas aquisições a fazer pelas repartições e serviços do Estado, administrações autónomas.

corpos e corporações administrativas, etc. (art. 2.º); a sujeição dos O. C. E. a êste diploma, ordenada por simples despacho, só pode significar que o Ministro os considerou «repartições ou serviços do Estado», a êle subordinados hierarquicamente.

O Dec.-l. n.º 24.124, de 30 de Junho de 1934 (orçamento para o ano de 1934-35) dispoz no seu art. 17.º que «os serviços do Estado não poderão adquirir máquinas de escrever que não sejam dos tipos ou marcas escolhidas oficialmente». Mais tarde, o Dec. n.º 24.207, de 23 de Julho do mesmo ano, veio regulamentar aquela disposição. Ao abrigo dos dois diplomas têm sido abertos concursos para o fornecimento de máquinas; e nos contratos para os fornecimentos nos anos de 1938 e 1939 (publicados, respectivamente, em 12 de Março de 1938 e 21 de Março de 1939, na II série do «Diário do Govêrno») acha-se bem expresso, na cláusula 1.ª de ambos, que os adjudicatários obrigam-se a fornecer máquinas de escrever aos serviços públicos, «incluindo os organismos de coordenação económica». Quere dizer, relacionados os contratos com o Dec. n.º 24.207 e êste com o Dec.-l. n.º 24.124, vê-se que os O. C. E. foram considerados «serviços do Estado». E como tivesse constado à Direcção Geral da Fazenda Pública que alguns dos Organismos se julgavam desobrigados de adquirir aqueles instrumentos de trabalho aos adjudicatários, chamou para êsse facto a atenção do Ministério do Comércio e Indústria, declarando a obrigatoriedade, para os O. C. E., de se fornecerem só das máquinas escolhidas oficialmente.

O Instituto do Vinho do Pôrto constituiu-se parte civil num processo de repressão de fraude que correu os seus termos perante os tribunais belgas. Tendo êstes suscitado a determinação precisa da qualidade jurídica daquele Instituto, o Govêrno Português classificou-o expressamente como «repartição oficial do Estado, dependente do Ministério do Comércio e da Indústria».

O Dec.-l. n.º 23.715, de 28 de Março de 1934, autorizou o Ministro das Obras Públicas e Comunicações a celebrar um acôrdo com a Companhia dos Telefones, acôrdo êsse que foi publicado como anexo ao mesmo Dec. e no qual se modificou o contrato celebrado entre o Govêrno e a Companhia em 25 de Janeiro de 1928. Pelo art. 12.º-D, do citado anexo ao Dec.-l. n.º 23.715 foi a Companhia autorizada a introduzir nos seus serviços quadros

automáticos de ligação (P. A. B. X.), obedecendo a uma tabela de preços fixada no mesmo artigo; e o § único acrescentou que «O Estado goza do abatimento de 25 % nos preços das subscrições anuais dos quadros automáticos». O Ministério das Obras Públicas entendeu que os O. C. E. beneficiavam dêsse desconto, e assim o comunicou, por intermédio da Administração Geral dos Correios, Telégrafos e Telefones, aos mesmos organismos, em 1939, dizendo mesmo, a alguns pelo menos, que a A. P. T. devia reembolsá-los das importâncias pagas a mais nos anos anteriores.

É certo que mais tarde esta resolução foi anulada, mas nem por isso deixa de merecer citação, na ordem de idéias que vamos seguindo.

O Dec.-l. n.º 22.728, de 24 de Junho de 1933, reorganizou os serviços da Direcção Geral da Fazenda Pública. O art. 6.º dêsse diploma, nos seus n.ºs 4 a 8, cometeu àquela Direcção Geral a incumbência de organizar o cadastro dos bens móveis e imóveis componentes do domínio público e privado do Estado. Para poder dar execução a êsses preceitos, foi mais tarde publicado o Dec.-l. n.º 23.565, de 12 de Fevereiro de 1934.

Em vista da organização do Cadastro dos bens do Estado, referido a 31 de Dezembro de 1937, foram publicadas pela Direcção Geral da Fazenda Pública as instruções reputadas convenientes. Ora, o n.º 2 dessas instruções diz: «os organismos de coordenação económica a que se refere o Dec.-l. n.º 26.757, de 8 de Julho de 1936 (comissões reguladoras, juntas nacionais e institutos) e a Misericórdia de Lisboa devem também remeter mapas preenchidos de conformidade com estas instruções». Parece, portanto, que, por estas instruções, se pretende que o património dos O. C. E. passe a figurar, nos termos do Dec.-l. n.º 23.565, como património do Estado.

VII. — Através desta enumeração de factos, que certamente poderá ser acrescentada por quem possa estudar sectores que escapam à minha observação, tem-se simultâneamente umá idéia clara de um dos sentidos em que se inclinam as opiniões, mesmo officiais, na questão da natureza dos O. C. E., e uma idéia clara do enorme alcance prático que a solução do problema representa.

VIII. — Mas eu creio, como já disse, que a opinião até aqui exposta não resiste a uma crítica séria e cuidada, mesmo em face dos textos legais.

Os preceitos que citámos, da lei basilar e dos diplomas complementares, não podem ser tomados isoladamente, com o objectivo pre-determinado de architectar sôbre êles uma tese que se pretenda ver seguida. E a verdade é que no mesmo diploma fundamental, e nos outros, em subordinação aos seus princípios, há elementos que, pelo menos, contrabalaçam, paralizam aqueles. A questão estará em vê se os não suplantam, até.

Assim, o art. 2.º, já citado, do Dec.-l. n.º 26.757, em que se contém a designação destas entidades que vimos estudando, acrescenta que elas têm «funções oficiais, administração autónoma e personalidade jurídica». Ora, esta disposição parece-me fundamental, sobretudo nesta última parte, em que se reconhece aos O. C. E. *personalidade jurídica*. Ou a técnica jurídica e as palavras que os técnicos usam para empregá-la e exprimi-la de nada servem, nada significam — e então é inútil estudar o problema *jurídico* dos O. C. E. no aspecto em que o estamos observando — ; ou, pelo contrário, essa técnica e essas palavras são úteis, mesmo indispensáveis, e então, perante aquêle art. 2.º nunca se poderá sustentar que os O. C. E. são meros órgãos do Estado. A isso se opõe terminantemente a personalidade jurídica reconhecida aos ditos organismos. O Estado é *pessoa*, sujeito de relações jurídicas ; é uma pessoa de estrutura complexa, como o exige a vastidão e a diversidade dos interesses que a sua criação é destinada a realizar e tutelar. Mas é sempre *unidade* ; é pessoa complexa, mas *pessoa única*, não podendo os seus *órgãos* ser pessoas diversas dêle. Logo, dentro das suas fronteiras, não há senão uma personalidade ; logo, ainda, é absurdo pretender que dentro dêle, como seus *órgãos*, estejam incluídas outras criações jurídicas às quais é expressamente reconhecida a *personalidade jurídica*, que em si, como susceptibilidade de direitos e obrigações (Cód. Civ., art. 1.º) é idêntica à personalidade do Estado, sem que com ela se possa confundir.

Este ponto de vista, que de-certo era bem conhecido do legislador ao elaborar o Dec.-l. n.º 26.757, é plenamente confirmado pelo § único do mesmo art. 2.º, no qual se diz : «os organismos

de coordenação económica serão integrados nas corporações logo que estas se constituam, como elementos de ligação entre o Estado e as actividades nelas enquadradas, e poderão revestir carácter pre-corporativo na coordenação das actividades económicas referidas no art. 1.º quando ainda não organizadas». Como se vê, a conclusão a que se chega facilmente pelo jôgo dos princípios gerais (de que os O. C. E., *peças jurídicas*, não podem ser órgãos do Estado) é agora reforçado pela aplicação expressa desses princípios : quando as corporações estiverem constituídas, os O. C. E. serão nelas integrados como *elementos de ligação entre o Estado* e as actividades nelas enquadradas, e nesse caso não serão Estado, pois justamente com êle estabelecem ligação, não se podendo com êle confundir ; enquanto as actividades económicas directamente ligadas aos produtos de importação e de exportação (as referidas no art. 1.º) não estiverem organizadas corporativamente, poderão os O. C. E. revestir carácter pre-corporativo, mas também nesse caso não podem ser órgãos do Estado uma vez que Corporação e Estado são essencialmente diversos e o O. C. E. não poderia mudar de natureza com o simples facto exterior de se organizarem corporativamente as actividades por êle já coordenadas.

Quere dizer, admite-se que o O. C. E. venha a desempenhar funções várias consoante o grau de organização corporativa das actividades que lhe são confiadas ; pode êle, portanto, vir a ocupar, quanto à organização corporativa, posições diversas ; mas perante o Estado êle é sempre da mesma natureza, é sempre o mesmo : uma *peça jurídica* que o Estado cria, que com êle tem relações jurídicas, que é, portanto, juridicamente distinta do Estado.

Que assim é se pode ver ainda de outros perceitos legais. Toquemos em um dos pontos sempre de capital importância em questões desta natureza : as relações patrimoniais.

Viu-se que certo sector do Estado, segundo parece, pretendeu incluir o património dos O. C. E. no património do Estado. Mas isso é absurdo, tanto perante os textos legais como, até, perante decisões da Administração, que colidem com uma tal orientação.

O art. 8.º do Dec.-l. n.º 26.757 estabelece : «os organismos de coordenação económica terão receitas próprias, constituídas por subsídios do Estado, por contribuição dos organismos corporativos ou actividades interessadas, por taxas cobradas sobre a importa-

ção ou exportação dos respectivos produtos, multas e quaisquer outros rendimentos legalmente autorizados». Pode não ter particular importância a afirmação de que os Organismos têm receitas próprias; há órgãos do Estado que têm receitas próprias, autonomia administrativa e financeira — tipo C. T. T. — sem que isso represente diversidade de entidades jurídicas; mas o que tem já importância inegável é o facto de contribuírem para essas receitas os *subsídios do Estado*. Se o Estado *subsidiaria* os O. C. E. é porque estes não são Estado; de contrário, o Estado subsidiaria a si próprio, o que não parece admissível. Se de órgãos do Estado se tratasse efectivamente, devia falar-se em dotação orçamental, não em subsídio.

Parece-me assim que, em face de preceitos relacionados com os *fundamentos*, com a essência dos O. C. E., se pode já concluir com segurança que *êles não são órgãos do Estado*. Se pensarmos estes argumentos na mesma balança em que pesamos os já apresentados em favor da tese oposta, isto é, se atendermos à *qualidade* dos argumentos, julgo que se deve dar preferência à doutrina que defendo.

IX. — Mas, se se quiser olhar também à *quantidade*, alguns mais se pode invocar em sentido oposto ao da assimilação.

Viu-se que os lugares de direcção e os que exigem habilitações técnicas especiais podem ser providos em funcionários requisitados a quaisquer serviços públicos, contando-se-lhes o tempo de serviço prestado ao Organismo como se o fôsse ao Estado. No entanto, há preceitos especiais a considerar, contidos no § 1.º do art. 14.º; de frizar, nomeadamente, o facto de o funcionário requisitado abrir vaga nos quadros de que provenha.

E quando não seja caso de recorrer a funcionários, as normas legais do provimento dos lugares, contidas nos §§ 3.º e 4.º do art. 14.º e no art. 15.º, afastam-se do regime dos funcionários públicos nalguns pontos de fundamental importância e que logo saltam à vista: dispensa do limite de idade, dispensa do visto do Tribunal de Contas, contrato como forma exclusiva de recrutamento, etc.

Ainda relativamente aos funcionários, merece referência especial o § único do art. 15.º: o pessoal dos O. C. E. «poderá ingres-

sar, por determinação do Ministério do Comércio e Indústria, nas instituições de previdência do pessoal dos organismos corporativos». Quere isto dizer que os empregados ou funcionários dos Organismos não podem ser considerados como funcionários de serviços do Estado, pois de outro modo deveriam poder utilizar as respectivas instituições de previdência.

X. — Tal como se viu suceder com a idéia de que os O. C. E. são órgãos do Estado, também se pode citar factos ocorridos na prática, com intervenção de instâncias oficiais, em que a orientação diversa, agora exposta e perflhada, é expressa ou tácitamente seguida.

Falei já do citado desconto a que tem direito o Estado nas anuidades a pagar pela utilização das instalações de ligações automáticas de telefones (P. A. B. X.); e disse então que tal desconto fôra concedido aos O. C. E. Mas, posteriormente, e por virtude de observação feita por um dos Organismos, a Administração Geral dos C. T. T. fez estudar o assunto pelo seu consultor jurídico que chegou à conclusão oposta à prática até aí seguida, justamente partindo do princípio de que se não trata de serviços do Estado. Esse parecer foi aprovado pelo Ministro das Obras Públicas e Comunicações e, conseqüentemente, foi aquela vantagem retirada aos Organismos.

Desconheço os termos do parecer, tendo apenas tido conhecimento da comunicação feita aos Organismos pela Administração Geral dos C. T. T.. No entanto, concordo com a conclusão, que reputo de harmonia com as considerações atrás expostas.

Bem mais importantes, porém, são as conseqüências de outras deliberações, tomadas na matéria grave de contribuições e impostos.

Uma das primeiras dificuldades que suscitou a criação dos O. C. E. consistiu em determinar quais os impostos a pagar pelo seu pessoal. Por despacho do Sub-Secretário do Estado das Finanças, de Novembro de 1936, foi decidido que o Dec. n.º 15.466, de 14 de Maio de 1928 não abrange os empregados dos O. C. E. que não sejam *funcionários* dos serviços públicos, estando aqueles (os não funcionários) sujeitos ao pagamento do imposto profissional e ao desconto para o Fundo do Desemprego.

O Dec.-l. n.º 26.806, de 18 de Julho de 1936, sujeitou os *organismos corporativos* ao pagamento de contribuição industrial, grupo C. Por seu despacho de 7 de Dezembro de 1937 o Sub-Secretário de Estado das Finanças declara aplicável êsse diploma aos O. C. E. Sem apreciar a legalidade de semelhante despacho, que pretende estender um diploma fiscal a entidades não especificadas nêle (quando, para mais, é hoje tão fácil publicar decretos — leis...), basta pôr em relêvo como na base dêle está necessariamente a idéia de que os O. C. E. não são Estado, pois êste não se poderia tributar a si próprio.

Pretendendo um Organismo de Coordenação Económica adquirir um prédio urbano para instalação de serviços próprios, foi perguntado ao Ministério das Finanças se havia lugar ao pagamento da siza. O Sub-Secretário do Estado declarou em despacho que havia lugar ao pagamento, nos termos do Regulamento de 23 de Outubro de 1899, por não haver disposição legal que estabeleça a isenção.

Outros casos ainda se poderia citar. Não vale no entanto a pena tornar a enumeração extensa em demasia, tanto mais que, provavelmente, de alguns dêles me ocuparei com desenvolvimento. Os que aí ficam citados deym bastar para o objectivo agora em vista : mostrar que, mesmo perante as instâncias oficiais, O. C. E. têm sido considerados como entidades diversas do Estado.

XI. — Apresso-me, agora que expuz as duas orientações fundamentais e já seguidas, a negar valor *decisivo* aos argumentos aduzidos, quer num sentido quer noutro, que não se baseiam directamente no texto das leis applicáveis. Estão nestas condições, por exemplo, os despachos ministeriais que sujeitam os O. C. E. à disciplina dos serviços públicos, quanto à aquisição dos produtos da indústria nacional, e ao pagamento de contribuições. Para quem faz, como pretendemos fazer, trabalho de ciência, têm apenas valor de interpretações mais ou menos doudas dos diplomas legais. Podem exercer maior ou menor influênciã no espírito do intérprete mas não o vinculam.

Posta a questão no campo do Dec.-l. n.º 26.757 e dos diplomas especiais que o completam, sou de parecer, repito, que oferecem

maior pêso os argumentos aduzidos no sentido de negar aos O. C. E. a natureza de órgãos do Estado.

O que mais impressiona e, portanto, mais influência tem exercido a favor da orientação oposta, é a notável *interferência do Estado* na vida dos organismos (desde a sua criação até à sua extinção) e a natureza *oficial* das suas funções (arts. 1.º e 2.º do Dec.-l. n.º 26.757).

Mas a verdade é que, abstraindo da *intensidade* dêesses elementos, êles nada têm de característico, e por forma alguma devem obstar ao conhecimento exacto da *natureza* dos Organismos.

Efectivamente, *funções officiais* só pode significar, com segurança, *funções não particulares*; não significa necessariamente *funções estadoais*. Para que «funções officiais» só pudesse significar «funções estadoais» seria necessário demonstrar que, fora das *funções particulares* só há *funções estadoais*; ora, ninguém negará, por certo, que *funções não-particulares*, portanto *officiais*, são também as dos corpos administrativos, e ninguém poderá defender que as *funções dos corpos administrativos* são *estadoais*.

Quere dizer, a expressão «funções officiais», que se pode contrapôr, para clareza do raciocínio, a «funções particulares», é um *género* dentro do qual estão enquadradas pelo menos duas espécies: as *funções estadoais* e as *funções administrativas* (digamos, *stricto senso*); logo, de modo algum se pode confundir «oficial» com «estadoal», nem se pode afirmar que os O. C. E., porque têm *funções officiais* são organismos do Estado.

Não tem maior valor o argumento da *interferência do Estado*, por grande que seja, desde que não vá, como não vai, a ponto de aniquilar a *personalidade* jurídica expressamente reconhecida. Nos tempos correntes, a tendência é para a intervenção, cada vez maior, do Estado em tôdas as actividades que giram dentro das suas fronteiras; mas intervenção não significa assimilação ou dissolução.

Veja-se o que se passa, justamente, com os corpos administrativos e com as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa. Nem por ser grande a ingerência e a tutela do Estado em alguns dos aspectos importantíssimos da sua vida se dirá que uns e outros são órgãos do Estado.

Isto para não falar senão em entidades já mais conhecidas.

Alguma coisa ganhará de-certo esta afirmação quando se fizer o estudo dos organismos corporativos que, tendo lugar assegurado pela Constituição entre os elementos estruturais da Nação (Parte I, tít. IV), procurando-se assegurar-lhes uma posição de independência em face do Estado, nem por isso deixam de estar sujeitos a uma forte acção do Estado.

Em presença do exposto, julgo poder concluir, melhor, repetir, que os *Organismos de Coordenação Económica não são órgãos do Estado*.

Resta fazer a segunda comparação a que aludi, e fá-la-ei se entretanto não aparecer quem, mais dotado de engenho e saber do que eu, resolva directa e difinitivamente o problema que esbocei.

(Continua)

Luiz da Câmara Pinto Coelho.