

O Instituto de Resseguros do Brasil como entidade autárquica

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI
Procurador da República no Distrito Federal

Nunca é demais salientar a diferenciação considerável das organizações paraestatais, ou daqueles serviços mantidos ou administrados pelo Estado, que realizam atividades privadas mas dentro dos quadros e dos processos peculiares ao direito público.

Essa diferenciação, já o temos dito muitas vezes, pode ser justificada não somente pelo grau de integração dessas entidades na administração pública propriamente dita, mas, também, pela natureza do serviço que visam executar e pelas exigências de ordem técnica inerentes a cada qual.

Assim, um serviço industrial não se pode, quanto à sua organização interna, confundir com uma instituição de previdência nem com estabelecimento bancário, etc.

De acordo com essa orientação, o Instituto de Resseguros teve de tomar uma forma consentânea com as suas finalidades e com as necessidades impostas pela sua organização e pela formação do seu capital.

Antes de apreciar o aspecto jurídico do Instituto, vamos examinar o seu aspecto administrativo, isto é, a sua estrutura e organização.

O Instituto de Resseguros do Brasil foi o resultado de uma lenta e profícua elaboração legislativa, cuja finalidade é hoje objeto de graves estudos em todos os Estados modernos. Nessa elaboração muitas questões foram debatidas, desde a nacionalização das empresas de seguros até a sua estatização.

A organização do Instituto foi, porém, aquela que tomou logo feição mais objetiva, concretizando-se afinal no decreto-lei n.º 1.186, de 3 de abril

de 1939, e nos estatutos baixados com o decreto-lei n.º 1.865, de 27 de novembro do mesmo ano.

Administração.

A administração do Instituto, segundo o artigo 11 do decreto-lei n.º 1.186, é exercida por um presidente assistido por um Conselho Técnico, composto de seis membros.

O controle, a intervenção do Governo, se manifesta pela atribuição que lhe confere a lei de nomear o Presidente do Instituto e a metade do Conselho.

A outra metade é eleita pelas sociedades possuidoras de ações que constituem o capital do Instituto, entre pessoas que exerçam a administração ou gerência técnica nessas sociedades. Bienalmente verifica-se uma renovação do terço do Conselho, de maneira a estabelecer-se uma certa constância na maioria e, por conseguinte, uma orientação mais uniforme em todas as suas deliberações.

Haveria também dois suplentes para substituir em caráter transitório os membros faltosos do Conselho.

As funções do Presidente são amplas quanto à representação legal do Instituto em todas as suas relações jurídicas, bem como naquelas mantidas com o Governo, que conserva o controle das operações de resseguro realizadas com o Instituto.

A parte técnica, as condições e limites gerais das operações, a distribuição do capital pelas diversas sociedades de seguro, as operações de crédito cuja realização se torna necessária ao Instituto, são atribuições do Conselho Técnico que representa o capital do Instituto.

Trata-se, como se vê, de uma organização que White chama de anfíbia "dearly more than mere private undertakings and which are nevertheless in a different legal position than an "ordinary" government department". (1)

Verifica-se, ali, uma intervenção do Governo na atividade dos particulares, menos como colaboração do que como direção, tutela, controle, dessa atividade.

Operações.

As operações do Instituto são naturalmente as de resseguro, isto é, aquelas necessárias para cobrir os seguradores de parte dos riscos que assumem em cada operação de seguro.

O Instituto é, assim, uma verdadeira seguradora das empresas de seguro existentes no Brasil.

As operações do Instituto obedecem a regras gerais relativas ao contrato de resseguro, assumindo a responsabilidade pelo excedente da retenção própria a cada companhia de seguro em cada risco isolado.

Mas o resseguro isolado e o cálculo da retenção própria em cada risco não impedem que as operações se realizem nas bases prefixadas pelas tabelas, de acordo com os limites de retenção de cada sociedade.

Apresenta-se, assim, o Instituto, como um regulador das organizações de seguro no país e uma garantia para as sociedades e os segurados.

Os característicos técnicos dessas operações escapam ao nosso estudo (2).

Capital.

O capital do Instituto é constituído, parte com a contribuição obrigatória das empresas de seguros, parte com a das instituições de previdência social.

O capital é de 30.000 contos de réis dividido em 60.000 ações de 500\$0 cada uma, sendo 70 % do capital subscritos pelos Institutos de Previdência (ações denominadas da classe A) e os restantes 30 % de propriedade das sociedades de seguros, capital que será realizado de conformidade com o decreto-lei n.º 1.186, de 3 de abril de 1939, e os estatutos aprovados pelo decreto-lei n.º 1.805, de 27 de novembro do mesmo ano.

Em relação ao capital, deve-se observar a diferença da sua constituição, comparando-se com o que se verifica em outras instituições em que o Estado é administrador: o Banco do Brasil, a Caixa Econômica e outros Institutos.

Enquanto que no Banco o Estado é acionista, participa financeiramente na constituição do capital, na Caixa Econômica nenhuma participação existe do Estado, por isso que essa instituição de crédito não tem sócios, não tem acionistas, vive do movimento dos depósitos ali efetuados pelos particulares. Os únicos lucros que distribue são os juros desses depósitos.

No Instituto de Resseguros o capital é dividido, parte pelas companhias seguradoras, parte pelas instituições de previdência social, não havendo participação financeira direta do Estado, que, no entretanto, se constituiu fiador de todas as operações.

Poderíamos traçar, por isso, o seguinte quadro das organizações em que o Estado tem participação financeira, incluindo as Caixas e Institutos de Previdência Social:

Banco do Brasil (soc. anônima)	{	Particulares	
		Governo	
Caixa Econômica	{	Depositantes	
Instituto de Resseguros	{	Comp. seguros (30 %)	
		Inst. de Previdência Social (70 %)	
Caixas e Institutos de Previdência Social	{	Particulares	{ empregadores
		Governo	{ empregados
Institutos diversos (Mate, açúcar, Café, etc.)	{	Taxas arrecadadas	

Distribuição de lucros.

A distribuição de lucros far-se-á de acordo com a lei, da seguinte forma:

Depois de constituídas as reservas técnicas e feitas as necessárias amortizações e depreciações, os lucros serão distribuídos da seguinte maneira:

- a) — 20 % para um fundo de reserva suplementar, até atingir o capital realizado, e daí por diante, a critério do Conselho Técnico;

(1) *Int. to the Study of Public Administration* — Pág. 8 — Ed. 1939.

(2) Ver a publicação do Instituto, n.º 4, *I. R. B.* — "Noções elementares de seguros".

- b) — o *quantum* para distribuir-se um dividendo nunca superior a 8 % ;
- c) — o *quantum* para gratificações à administração e pessoal do Instituto ;
- d) — do saldo apurado :
 o *quantum* para constituir um fundo especial ; até 25 % para a União Federal ;
 até 25 % para as Sociedades a ser repartido de acôrdo com as operações realizadas pelo Instituto ;
 até 25 % para constituição de um fundo de previdência social, à disposição do ministro do Trabalho ;
 até 10 % para propaganda e estudos técnicos de seguros ;
 até 5 % à disposição do Departamento de Seguros.

Como se vê, a participação da União e das instituições de previdência caracteriza bem a natureza pública do Instituto.

Natureza jurídica do Instituto.

De acôrdo com o exposto, não será difícil chegar-se a uma solução quanto à natureza jurídica do Instituto cuja estrutura estamos examinando.

Trata-se de um órgão descentralizado, ao qual o Estado atribuiu personalidade jurídica, depois de ter assumido o contrôle e o monopólio do resseguro no país.

Pode-se denominar o Instituto de órgão paraestatal, porque a sua atividade não se confunde com a do Estado, não se trata de um serviço público que o professor Bielsa chama de próprio, mas de uma extensão da atividade normal do Estado.

Preferimos, entretanto, incluí-lo entre os chamados órgãos autárquicos, constituindo um serviço descentralizado, por isso que esta autonomia foi concedida pelo Estado que conservou para si a direção da entidade e a sua administração.

Quando o Estado assume a direção, o monopólio de um serviço, concentra a sua autoridade sobre o mesmo, de sorte que, atribuindo-lhe uma personalidade jurídica, apenas procede a uma descentralização, levado por motivos de ordem técnica ou de política econômica.

A dificuldade na determinação exata da natureza jurídica do Instituto, decorre da multiplicidade de formas por que se manifesta a interven-

ção do Estado, ora como colaboração financeira, ora como mera tutela, ora como meio de realizar determinado serviço público que só pelo Estado pode ser executado convenientemente.

Essas contradições aparentes na orientação administrativa, verificadas principalmente em virtude da variedade dos estatutos e das formas de que se revestem os institutos autárquicos ou paraestatais, decorrem da falta de "planificação" das atividades do Estado, e das suas diversas formas de intervenção.

O mal não é peculiar ao Brasil e se verifica em todos os países onde a intervenção do Estado não constitui característico do regime mas apenas uma exceção da regra geral.

Nos Estados Unidos, como é notório, verificou-se nestes últimos anos um grande desenvolvimento na organização das "corporations", "public corporations", denominação ali dada a uma forma de instituição semelhante à das nossas organizações autárquicas ou paraestatais.

Corporation é a denominação usual, no direito anglo-saxônico, às pessoas jurídicas, às pessoas morais. Quer no direito inglês, quer no americano, nenhuma dúvida pode haver a respeito.

A constituição de corporações administrativas faz presumir, por conseguinte, a outorga de personalidade jurídica própria e, também, autonomia.

Esta noção de personalidade jurídica também acompanha a organização das corporações de direito público de base territorial, funcional ou mixta (as *municipal corporations* nada mais são do que divisões territoriais com personalidade jurídica, para atender às necessidades da administração local).

Entre as corporações de natureza puramente funcional ou institucional, existem também distinções muito marcadas, como observa muito bem, estudando este assunto, Oliver Peter Field (3), da Universidade de Minnesota.

O Instituto de Resseguros constitui uma modalidade de serviço descentralizado, uma organização controlada pelo Estado e constituída em verdadeiro monopólio, por motivo de interesse público. Constitue, portanto, um serviço público, por força de lei, uma expansão da atividade do Estado.

(3) *Government Corporations: a proposal* — In "Harvard Law Review", vol. XLVIII, — Pág. 779.

Asemelha-se quanto a êste ponto, isto é, quanto à sua natureza intrínseca, ao Banco do Brasil, ou à generalidade dos Bancos oficiais, Bancos do Estado, mas sem a participação financeira do governo no seu capital, e com uma estrutura jurídica de direito público.

Sem uma lei geral, que prefixe os tipos padrões das diversas organizações e entidades paraestatais, e estabeleça de uma forma esquemática todo o seu funcionamento, não será possível situar cada uma dessas entidades no quadro das organizações estatais.

Como temos observado, essa aparente desconexão e multiplicidade de organizações é devida não somente à nossa estrutura administrativa, mas ainda ao sistema econômico de transação entre dois regimes.

Chamando a atenção para a natureza da intervenção do Estado nesse setor, escreveu o então Ministro Agamenon Magalhães, na exposição de motivos feita ao Presidente da República sobre o projeto de criação do Instituto de Resseguros :

“De acôrdo com a opinião já manifestada por Vossa Excelência, êsse Instituto é um órgão constituído e administrado pelo Estado e pelas sociedades de seguro, tais as vantagens iniludíveis de semelhante organização, quer sob o ponto de vista técnico, quer do interêsse comercial, o que determinou dividir em duas partes o capital, avaliado em 15.000 contos de réis, necessário à exploração : uma, de importância um pouco maior, para ser subscrita pelos institutos de seguro social que se encontram subordinados ao Estado e a outra destinada a subscrição pelas sociedades seguradoras.

Dêsse modo, não necessita a União entrar com capitais para o Instituto e ha ensejo para que aquelas instituições encontrem mais uma aplicação util dos seus fundos, permanecendo, não obstante, garantidas subsidiariamente pelo Estado as operações do aparelho ressegurador.

Por outro lado, as sociedades de seguro, que não sejam bastante beneficiadas com o novo órgão, ficam obrigadas, segundo a sua situação financeira, a tomar a parte do capital que lhes é destinada.

O interêsse primordial do Estado e das sociedades de seguros em relação ao referido estabelecimento aconselha a que a administração dêste seja confiada a representantes seus, exercendo-se

por meio de um presidente e um conselho, o primeiro nomeado pelo Govêrno, que também escolha a metade do último, e competindo a designação da outra metade às sociedades interessadas, mas recaindo a escolha em brasileiros de reconhecida competência em matéria de seguros”.

A intervenção do Estado neste setor representa, aliás, uma tendência universalmente aceita, mesmo em países de organização democrática liberal, contrários, em princípio, aos monopólios e outras intervenções (4).

As dúvidas que poderiam surgir em tôrno da natureza jurídica do nosso Instituto de Resseguros, decorrem de um êrro de apreciação, da preocupação de equiparar o Instituto a outras entidades existentes.

Mas isto é perfeitamente desnecessário porque, entre nós, nunca houve a preocupação de padronizar os diversos tipos de entidades autárquicas, ou paraestatais, como querem outros.

Aplicam-se ao nosso país algumas considerações que vamos fazer sobre os Estados Unidos.

Naquele país, o *New Deal*, procurando também resolver diversos problemas econômicos e administrativos, à medida que foram surgindo, sem atender, porém, a um plano de conjunto, incidiu igualmente na mesma crítica.

São de Oliver Peter Field (5) as seguintes observações :

“It seems dear that no analysis of the forms and controls and functions and essential elements of power will furnish any very satisfactory clue to just what is a government corporation as to the type of institutions that should be called a government owned corporation.

Lack of any conscious plan in the establishments or utilizations of the various types of corporations and their relationships to government makes it difficult to appraise either their present or future legal status”.

(4) Ver Otacilio Alecrim — *Fundamentos do Seguro do Estado* — 1940. Ver também German J. Timmerman — *La intervención del Estado en los Seguros* — in “Revista de la Facultad de Ciencias Economicas, Comerciales y Politicas” — Rosario — 1940. — 3.ª série — tomo X — n.º 2.

(5) “Harvard Law Review” — Vol. XLVIII — Pág. 777.

E, em outro tópico, mostrando a natureza improvizada destas corporações :

"The statutory basis for government corporations, however, has been inadequate. This inadequacy no doubt has been due, in part, to the fact that the legislature have not had any clear idea before them of the exact corporations, however, has been inadequate. place that these corporations were to be hold in government and in the economic order. Neither did they have in mind the position of these corporations in the legal order".

E aconselha o mesmo autor :

"Congress should enact a carefully drawn statute under which all corporations federally owned and operated should be incorporated".

Encontram-se nessas observações muitos ensinamentos sôbre o desenvolvimento das organizações paraestatais e dos motivos de ordem administrativa e econômica que levaram o Estado a multiplicar a sua criação.

Mas, não sabemos si a crítica afinal feita sôbre a falta de uma lei orgânica dessas instituições, não é um pouco apressada, porque esta aparente desordem e a variedade dos tipos definem bem a natureza de emergência dessas criações, em caráter transitório, que não se harmoniza com a planificação, a padronização dessas organizações que ficariam limitadas a certos e determinados tipos prefixados. A multiplicidade, porém, dos fins a que se destina, exige a nosso ver uma diferenciação de organização para cada grupo de instituições. E, mesmo dentro do grupo, o respeito a certos característicos.

Já fixamos em um quadro alguns exemplos de organizações que têm a participação financeira do Estado; por ali pode-se ver como seria impossível reduzir todas a um único padrão.

Essas instituições podem viver bem como se acham, são mais livres porque têm organização peculiar, de acôrdo com as suas necessidades, não sofrem o constrangimento de um modelo padrão, imposto pela mera preocupação de padronizar e uniformizar a organização dessas entidades.

O Instituto de Resseguros é um tipo particular de entidade autárquica constituída de acôrdo com as necessidades impostas pelas suas finalidades — capital — administração etc.

Tem todos os característicos de uma entidade de direito público :

- a) — organização pelo Estado ;
- b) — dirigida pelo Estado ;
- c) — com a participação financeira de entidades autárquicas ;
- d) — realizando um fim de interêsse público, isto é, administrando um serviço monopolizado pelo Estado.

E' uma entidade autárquica, um serviço descentralizado, porque à criação do Instituto precedeu a declaração do monopólio do Estado.

A organização do Instituto é uma consequência do monopólio. Sem êste não se justificaria a criação do Instituto nas bases fixadas no decreto respectivo. A sua fundação atendeu à necessidade :

- 1) — de admitir a participação financeira das empresas de seguro ;
- 2) — emancipar o serviço monopolizado das normas administrativas e financeiras impostas à administração ;
- 3) — não sobrecarregar a administração com problemas alheios à sua finalidade própria, específica.

Ha por aí quem pretenda, porém, considerar o Instituto uma sociedade de economia mixta.

Mas não se pode cogitar na hipótese, a nosso ver, de economia mixta, porque a participação financeira do Estado não se realiza diretamente mas por meio de seus institutos de previdência social.

Não ha, portanto, participação direta do Estado, por isso que as Caixas e Institutos, embora controlados e vivendo sob a tutela do Estado, têm patrimônio próprio, autonomia orçamentária.

Poder-se-ia alegar que o Estado também é um grande contribuinte para a constituição do capital das Caixas. E' verdade, mas isso não basta, como se sabe, para caracterizar essas instituições de previdência como sociedades de economia mixta.

Além do mais, não basta a participação financeira, é preciso ainda uma estrutura de direito privado, uma autonomia administrativa mais marcada, uma emancipação da tutela e do maquinismo do Estado mais evidente, para que se possa caracterizar uma sociedade de economia mixta.

Esta participação do particular torna precária a caracterização da empresa, mas não basta para conferir-lhe o cunho das entidades privadas.

São ainda de Oliver Peter Field as seguintes observações (6) :

"The distinction between the administrative corporations and the corporations in which the government own a portion of the stock and private individuals own some of it is not easy to draw. The tendency is perhaps natural to think of the better type of corporation, largely because the nature of the work done or intended to have done by such corporations is of a nature that is usually carried on by private commercial corporations. Such an institution as a government bank, in which the government may own a majority or minority of the stock, is distinguished from the ordinary banking corporation only in that part of the specific obligations due to government render it less free than the ordinary private corporations.

It is in a sense a governmental agency rather than an agent of the government, and in another sense it is a partnership (using that term in a general sense) between government and private individuals. Both may receive dividends and may be one of the major ends to be served by the institution.

(6) *Government Corporations: a proposal* — In "Harvard Law Review" — Vol. XLVIII — Pág. 775.

Such a corporation is a government owned corporation in a qualified sense, and it is a government corporation in a sense, but the participation of private individuals in the formation and direction and fruits of the organization qualify its public character".

Também aqui podemos dizer que o Instituto de Resseguros, mesmo com a participação financeira das empresas, é uma entidade de direito público, não se justificando as objeções levantadas pelos motivos já expostos.

E, como último argumento para demonstrar a natureza estatal do Instituto, basta referir o disposto na primeira parte do artigo 3.º do decreto-lei n.º 1.805, de 25 de novembro de 1939 :

"Os casos omissos na lei orgânica do Instituto de Resseguros do Brasil serão resolvidos pelo ministro do Trabalho, Indústria e Comércio..."

Não será esta uma modalidade da subordinação hierárquica do Instituto autônomo ao Governo ?

Certamente que assim deve ser considerada, sem falar na subordinação também do Presidente do Instituto ao Presidente da República.

Nem seria de admitir outra hipótese, tratando-se de um verdadeiro monopólio do Estado.

E o simples fato de atribuir-se uma personalidade jurídica ao Instituto não bastaria para ilidir todos os elementos de integração de suas atividades nas finalidades do Estado.

Concorra para o silêncio do recinto em que
trabalha: O barulho e a conversa a todos prejudicam
e mais ainda ao serviço