

•embrapa • infraero • embraer •  
•eletrobrás • petrobrás • telebrás •

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

**EMPRESAS  
PÚBLICAS  
NO  
BRASIL**  
**Ação  
Internacional**

EDITORA RESENHA UNIVERSITÁRIA  
SÃO PAULO  
1975

EMPRESAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

AÇÃO INTERNACIONAL

## OBRAS PUBLICADAS DO AUTOR

AFIRMAÇÕES NA PRÁTICA DO DIREITO INTERNACIONAL — Serviço de Documentação — *DASP* — Rio de Janeiro, 1960.

REFLEXÕES SOBRE O DIREITO INTERNACIONAL POLÍTICO — Imprensa da Universidade Federal do Paraná — Curitiba, 1963.

O HOMEM NA COMUNIDADE POLÍTICA INTERNACIONAL — Imprensa da Universidade Federal do Paraná — Curitiba, 1964.

ENSAIO SOBRE A MECÂNICA POLÍTICA DO ESTADO — Serviço de Documentação do Ministério da Justiça — Rio de Janeiro, 1965.

MUNICÍPIO E MUNICIPALIZAÇÃO — Serviço de Documentação — *DASP* — Rio de Janeiro, 1966.

ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO — Serviço de Documentação do Ministério da Justiça — Rio de Janeiro, 1966.

REGIME JURÍDICO DAS EMPRESAS PÚBLICAS NO BRASIL — Ciências Administrativas — Universidade Nacional — La Plata, 1970.

A PROVA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO — Imprensa da Universidade Federal do Paraná — Curitiba, 1971.

INTRODUÇÃO À TEORIA DO ÓRGÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO — Ciências Administrativas — Universidade Nacional — La Plata, 1971.

INTRODUÇÃO AO DIREITO PROCESSUAL ADMINISTRATIVO — Revista dos Tribunais — São Paulo, 1971.

FUNDAÇÕES E EMPRESAS PÚBLICAS — Revista dos Tribunais — São Paulo, 1972.

DESAPROPRIAÇÃO — Edição *Saraiva* — São Paulo, 1973.

A PROVA ADMINISTRATIVA — Edição *Saraiva* — São Paulo, 1973.

O CONTROLE DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA — Edição *Saraiva* — São Paulo, 1974

MANUAL DOS MUNICÍPIOS — Resenha Universitária — São Paulo, 1975

## MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

Ex-Deputado Federal e membro da Comissão de Relações Exteriores. Representante Suplente do Brasil na IV Reunião Interamericana de Jurisconsultos (Santiago do Chile). Observador parlamentar na XII Assembléia Mundial de Saúde (Genebra) e na XIII Conferência Geral da UNESCO (Paris). Delegado (*Special Adviser*) junto à XVI Assembléia Geral da ONU (Nova York). Diretor do Instituto de Ciências Sociais e Direito Comparado da UFP. Professor Catedrático de Direito Administrativo na Universidade Federal do Paraná.

# EMPRESAS PÚBLICAS NO BRASIL

AÇÃO INTERNACIONAL

EDITORA RESENHA UNIVERSITÁRIA

SÃO PAULO

1975

FICHA CATALOGRÁFICA

[Preparada pelo Centro de Catalogação-na-fonte,  
Câmara Brasileira do Livro, SP]

F897e Franco Sobrinho, Manuel de Oliveira, 1916-  
Empresas públicas no Brasil: ação internacional [por]  
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. São Paulo, Ed. Resenha  
Universitária, 1975.

p.

Bibliografia.

1. Empresas públicas — Brasil I. Título.

CDD-350.00920981

75-0374

Índices para o catálogo sistemático:

1. Brasil : Empresas públicas : Administração pública 350.00920981

resenha  
Universitária

EDITORA RESENHA UNIVERSITÁRIA LTDA.

CGC: 44.170.520/0001-18

Endereço: R. Quatinga, 12 — 3º andar

Fones: 275-7620 e 275-3910

São Paulo

Aos professores  
THEODÓCIO JORGE ATHERINO  
e  
ERNANI REICHMANN

pela valiosa colaboração que o autor  
vem recebendo para a continuidade dos  
seus modestos estudos na área do Di-  
reito Administrativo.

Aos amigos e colegas

LICIO BLEY VIEIRA

HERALDO VIDAL CORREIA

MILTON LUIS PEREIRA

juizes federais no Paraná, e aos quais devo a grande colaboração recebida, quando da instalação da Seção Judiciária paranaense,

HOMENAGEM cordial

do Autor.

## ÍNDICE GERAL-ANALÍTICO

NOTA DO AUTOR .....	XI
---------------------	----

### PRIMEIRA PARTE

OS ATUAIS INSTRUMENTOS OPERACIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO	1
§ 1º — Crise na Administração .....	2
§ 2º — As formas delegadas .....	3
§ 3º — A prevalência dos fins .....	4
§ 4º — Um só processo jurídico .....	4
§ 5º — A tese na lei escrita .....	6
§ 6º — Situação e regime jurídico .....	7
§ 7º — Questão de fato e não de nomenclatura .....	9
§ 8º — Poder administrativo virtual .....	10
§ 9º — O fenômeno nos condicionamentos .....	11
§ 10º — O regime jurídico positivo .....	12
§ 11º — Organismos executores de planos .....	12
§ 12º — Não há distorsão de conceitos .....	13
§ 13º — Os novos instrumentos operacionais .....	14
§ 14º — Pessoas jurídicas reais .....	15
§ 15º — A personificação própria .....	15
§ 16º — Limites do poder administrativo .....	16
§ 17º — Relação jurídica na especialidade .....	17
§ 18º — Instrumentalização do Estado .....	18
§ 19º — Forma para as soluções adequadas .....	18
§ 20º — CONCLUSÃO .....	19

### SEGUNDA PARTE

REGIME LEGAL DAS EMPRESAS PÚBLICAS NO BRASIL .....	21
<i>Ação internacional</i> .....	21
§ 1º — Capital estrangeiro e poder nacional .....	23
§ 2º — Controle e Participação .....	24
§ 3º — Medidas de proteção e participação estrangeira .....	25
§ 4º — Capacidade gerencial do empresariado .....	26
§ 5º — As características internas das empresas brasileiras .....	31
§ 6º — A experiência brasileira .....	33
§ 7º — O imperativo Constitucional .....	36
§ 8º — O Decreto-lei nº 200 .....	36
§ 9º — As grandes empresas sob a égide do Decr.-lei nº 200 .....	39
§ 10º — O relevo de outras empresas distintas .....	102
§ 11º — A orientação do Decreto-lei nº 794 .....	124
§ 12º — As soluções são de política objetiva .....	129

13º	— Autarquia + sociedade de economia mista .....	133
14º	— A criação das empresas públicas brasileiras .....	138
15º	— O controle das empresas públicas no Brasil .....	140
16º	— Empresas públicas e ação internacional .....	142
17º	— A posição oficial do Brasil .....	144
18º	— Brasil e comércio exterior .....	149
19º	— As diretivas legais brasileiras .....	156
20º	— CONCLUSÃO .....	161

### TERCEIRA PARTE

MODOS E PRÁTICAS NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ..	179
1º — Os modos de gestão .....	180
2º — A lei como regra e medida .....	181
3º — Administração na ordem positiva .....	182
4º — Ao Estado cabe a escolha da pessoa jurídica .....	183
5º — Formas adequadas e participação .....	184
6º — O instrumento adotado no processo criador .....	184
7º — As estruturas orgânicas .....	185
8º — Missão funcional e personalidade jurídica .....	186
9º — A prestação indireta de serviços .....	187
10º — Regras jurídicas e capacidade .....	188
11º — As pessoas administrativas .....	189
12º — Interesse público e negócio jurídico .....	190
13º — O fato e a lei .....	191
14º — Faculdades opcionais e não discricionariedade .....	192
15º — Personalidade e capacidade .....	193
16º — As distinções na opção da forma legal .....	194
17º — Expansão dos instrumentos operacionais .....	195
18º — As figuras jurídicas de associação internacional .....	197
19º — A escolha da forma jurídica no Brasil .....	198
20º — CONCLUSÃO .....	200
BIBLIOGRAFIA .....	203
SUBSÍDIOS BIBLIOGRÁFICOS .....	211
ÍNDICE ONOMÁSTICO .....	213

## NOTA DO AUTOR

De início este trabalho obedeceu, naquilo que foi possível, à programação solicitada pelo *Instituto para a Integração da América Latina* (INTAL), organismo ligado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (*Inter-American Development Bank*), através do convite recebido dos especialistas Luciano Tomassini e Eduardo White.

Procurou-se para a feitura e montagem dele, um método expositivo e de síntese analítica. Não foram esquecidos os elementos fundamentais informadores para um posterior estudo de direito comparado. O esquema de análise orientou-se conforme as tendências do autor, e em razão primeira dos indispensáveis informes nacionais brasileiros.

Não se estranhe, no entanto, que os textos legais nele se vejam incluídos. O que se pretendeu foi dar um corpo só ao trabalho no sentido de uma mais exata sistemática intelectual. A escassez de tempo não permitiu pesquisas mais aprofundadas. Porém o que aqui fica basta como investigação. Nossa intenção, por cordial exigência do INTAL, foi a de informar com precisão.

Divulgado o trabalho agora no Brasil, teve o autor a preocupação de ampliá-lo. Entrando no campo largo do pensamento doutrinário. Abrindo através de estudos comparados clareiras para o entendimento da problemática empresarial pública. Integrando na estrutura do livro, para esclarecimentos de base, dois ensaios definidores de um conceito amplo de serviço público.

Dividido em três partes, esclarecendo quais os novos instrumentos operacionais da Administração (1ª Parte), dando posição internacional às empresas públicas brasileiras (2ª Parte) e apreciando os modos e práticas na execução dos serviços públicos (3ª Parte), objetivou-se tão somente definir posições em face da doutrina e do direito positivo.

Acreditamos, destarte, que boas metas tenham sido atingidas. Oferecendo aos estudiosos, em razão das pesquisas levantadas, um

vasto campo de prospecções sociais, econômicas e jurídicas. Deixando, na sua conformação intacta, a intenção do legislador brasileiro. O que formalmente pretende o Brasil na sua ação econômica internacional.

Escrito com simplicidade e sem a preocupação das idéias políticas, o que se vai ler consubstancia um esforço normal de entendimento de problemática que também é *administrativa*. Eis que as empresas públicas se compõem na organização do Estado, fazendo *serviço público* não obstante a diversidade dos fins. E serviço que é, sem dúvida, essencial no desenvolvimento econômico.

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO  
Professor Catedrático de Direito Administrativo na  
Universidade Federal do Paraná.

## PRIMEIRA PARTE

### OS ATUAIS INSTRUMENTOS OPERACIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO

Crise na Administração. As formas delegadas. A prevalência dos fins. Um só processo jurídico. A tese na lei escrita. Situação e regime jurídico. Questão de fato e não de nomenclatura. Poder administrativo virtual. O fenômeno dos condicionamentos. O regime jurídico positivo. Organismos executores de planos. Não há distorção de conceitos. Os novos instrumentos operacionais. Pessoas jurídicas reais. A personificação própria. Limites do poder administrativo. Relação jurídica na especialidade. Instrumentalização do Estado. Forma para as soluções adequadas. Conclusão.

Já vai bastante esquecida a advertência de MIRKINE com respeito à tônica da má organização dos poderes estatais, e que levou ao insucesso algumas das mais importantes nações européias na década dos trinta (1).

Na verdade, porém, não foi o Estado que falhou nas suas perspectivas. A responsabilidade cabe, sem dúvida, ao *poder administrativo* que não teve condições para acompanhar na prática as exigências da evolução e dos tempos modernos.

---

1. Mirkine B. Guetzevich — LES NOUVELLES TENDENCES DU DROIT CONSTITUTIONNEL — Paris, 1931. A maioria dos constitucionalistas, no tempo, temiam pela sorte do Estado caso não se adaptasse às novas condições da vida social. E entre eles: Antonio Amorth — CORSO DO DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO — Milano, 1947; George Jellinek — TEORIA GENERAL DEL ESTADO — Trad. esp. Buenos Aires, 1943; Santi Romano — PRINCIPII DI DIRITTO COSTITUZIONALE GENERALE — Milano, 1946; Hermann Heller — TEORIA DEL ESTADO — Trad. esp. — México, 1942; Georges Burdeau — TRAITÉ DE SCIENCE POLITIQUE — Paris, 1949/52; J. A. MARAVALL — LOS FUNDAMENTOS DEL DERECHO Y DEL ESTADO — Madrid, 1949; Paolo Biscaretti di Ruffia — LO STATO DEMOCRATICO NELLA DOTTRINA E NELLA LEGISLAZIONE — Milano, 1946; Maurice Duverger — MANUEL DE DROIT CONSTITUTIONNEL ET DE SCIENCE POLITIQUE — Paris, 1948.

A mesma perplexidade ainda hoje domina vastos setores do pensamento jurídico, impedindo a atualização das normas de direito privado e, mais grave do que ontem não permitindo ao direito público absorver regras que passaram a reger relações do administrado com a Administração.

Pela tibieza dos conceitos o Estado se desfigura, como se desfigurou historicamente, na procura de caminhos viáveis e convenientes às soluções jurídicas que possam traduzir a *realidade social* e econômica.

### § 1º — CRISE NA ADMINISTRAÇÃO

Mas, no entanto, não é só isso que mantém em crise o fenômeno da Administração. Falta-lhe, na sua mecânica, maior aproximação com a técnica, a economia e a ciência. Aproximação, sobretudo, que afete o interesse público e a vontade estatal. Não oferecendo, por falta de novos meios, ao poder administrativo elementos da atuação capazes de impor e desconcentrar serviços sem qualquer violência contra a ordem jurídica estabelecida.

Todo aquele processo rápido de descentralização que surgiu após 1918 com o término da primeira conflagração mundial, não poderia senão provocar alterações na ordem constitucional com relação ao Estado.

De um modo geral, bem analisadas, num confronto de conteúdos programáticos, as cartas constitucionais que vieram depois de 1945, também se tornaram obsoletas diante dos fatos considerados em si mesmo como já superados (2).

Sob esse aspecto importa, fora da validade fundamental da ciência administrativa em razão dos seus princípios básicos, lembrar o que PEDRO DELFINO traz como importante na evolução das instituições jurídicas administrativas, tendo em conta não só as experiências novas que se fazem, mas os elementos novos que

---

2. Ver: Carlos Ollero — EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA POSTGUERRA — Barcelona, 1949. Com respeito à organização estatal, *Silvio Lessona*, dá ao problema um relevo todo especial. Consultar: INTRODUZIONE AL DIRITTO AMMINISTRATIVO E SUE STRUTTURE FONDAMENTALI — *Lo Stato e la sua organizzazione* — Bologna, 1960 — págs. 59/63.

oferecem ao Estado amplas e variadas possibilidades de aparelhamento organizacional (3).

A tarefa da Administração, assim, está por demais vinculada à fiscalização dos interesses diretos do Estado. Com a vontade de se dar a ela, em qualquer plano de atividade ou mesmo jurisdicional, um conceito que extravasa o sentido clássico para atingir formulações de grande alcance e que nem sempre respeitam a posição do administrado.

Quanto às regras tanto podem ser de direito público como de direito privado. A opção não altera, em substância, o fim e a natureza das pessoas administrativas. Mantendo-as, como são ou devem ser, na sua origem de verdade jurídica expressional.

## § 2º — AS FORMAS DELEGADAS

Passou o tempo em que no plano dos fatos reais mantinha-se como autêntica a atitude de pensamento assumida por OSCAR SARAIVA, desde quando analisou a crise do Estado e as suas “novas formas da delegação administrativa” (4).

Acreditar, hoje, que a crise administrativa nos sistemas jurídicos ou nos regimes políticos, surgiu por falta de alguns *modos* que possibilitassem o exercício mais completo das funções estatais ou administrativas, não passa de um equívoco de apressada conclusão histórica.

Observe-se a posição de GORDILLO e verifique-se que as *formas delegadas*, cada qual na sua formação de pessoa jurídica, ou de pessoa administrativa, não apareceram no direito público senão depois de consagradas pelo direito privado (5).

---

3. O professor argentino, de La Plata, com muita percepção da fenomenologia administrativa, estuda no seu livro *INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN* (Buenos Aires, 1967), alguns problemas cuja temática assume importância hoje fundamental. Ninguém pode esquecer a dicotomia: administração pública e administração privada (pág. 63); o valor da cibernética (pág. 112); e, além do mais, a influência das técnicas criativas e da prospecção para o desenvolvimento (págs. 125/133).

4. Oscar Saraiva — *ESTUDOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO E DE DIREITO SOCIAL* — Rio de Janeiro, 1965 — pág. 69.

5. Agustín A. Gordillo — *EMPRESAS DEL ESTADO* — Buenos Aires, 1966 — *Las Empresas Públicas como Agentes del Desarrollo* — págs. 15 e

De tal maneira que, os argumentos que valem para as autarquias, também são válidos para as sociedades de economia mista, as *empresas públicas* e as fundações.

### § 3º — A PREVALÊNCIA DOS FINS

O importante está na *gênese* das supracitadas pessoas administrativas. Na origem, como fonte, de pessoas privadas que passaram a servir o direito público. São apenas fenômenos de ordem política e social que não poderiam deixar de impressionar o Direito Administrativo e a Ciência da Administração, e assim, dar à organização administrativa estatal, outros processos e modos declaratórios de manifestação da pública vontade.

Desconhecer, porém, a natureza dessa vontade não é, todavia, face à unidade do direito, a solução definidora mais adequada aos fenômenos e fatos como eles exatamente na evidência se apresentam.

Prevalecem, não os *meios*, mas os *fins*. Ou melhor, a característica da criação estatal. Eis que, e aqui é de dar razão a SARAIVA, as pessoas nascem da vontade do Estado, como o Estado quer, e não da simples iniciativa particular (6).

Analisemos, do melhor ponto de vista doutrinário, o que há de *comum* nas pessoas administrativas, isto é, nas autarquias, nas sociedades mistas, nas *empresas públicas* e fundações, e só uma conclusão existe para o problema: aquela conclusão que se harmoniza com a *vontade* estatal e que necessariamente se extroverte através da *lei*.

### § 4º — UM SÓ PROCESSO JURÍDICO

Nas *autarquias*, o fenômeno da delegação, os pressupostos de autonomia e de fim, a questão de relação ou de subordinação, de conveniência ou de organização administrativa interna, fazem condi-

---

segts. Do mesmo pensamento é Fernando Garrido Falla — LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA Y EL ESTADO CONTEMPORANEO — Madrid, 1961 — *Las Empresas Públicas* — págs. 115 e segts.

6. Oscar Saraiva — Ob. cit. — pág. 73.

ções que são consequência de um regime legal, ou melhor dizendo, da própria lei que traça os limites de ação e de atuação permitidas (7).

Nas *sociedades mistas* não é diferente. O processo jurídico formador e informador é o mesmo. Está na base da vontade de criação estatal e, portanto, naquilo que constitui sua formulação legal, ou na lei instituidora da figura da pessoa jurídica. A atividade específica é o que menos preocupa. Como forma de associação regula-se pelos fins públicos apontados (8).

Com as *fundações* o ato criador, instituidor, ou de vontade explícita, não requer indagações subjetivas. Sendo uma peculiar modalidade institucional reflete-se organicamente e na sua exteriorização, em função do que diz a lei e o regime jurídico. Não cabem, portanto, quanto a elas sutilezas teóricas que se inclinam contra padrões clássicos ou tragam o vezo de confundir os meios jurídicos com os fins administrativos (9).

---

7. Consulte-se para melhor explicação das posições assumidas e que em tese identificam-se: Celso Antonio Bandeira de Mello — NATUREZA E REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS — São Paulo, 1967; Tito Prates da Fonseca — AUTARQUIAS ADMINISTRATIVAS — São Paulo, 1935; A. B. Cotrim Neto — DIREITO ADMINISTRATIVO DA AUTARQUIA — Rio de Janeiro, 1966; A. Nogueira de Sá — DO CONTROLE ADMINISTRATIVO SOBRE AS AUTARQUIAS — Rio de Janeiro, 1952; Horácio H. Heredia — CONTRALOR ADMINISTRATIVO SOBRE LOS ENTES AUTARQUICOS — Buenos Aires, 1942; e também Rafael Bielsa, Basavilbaso, Manuel María Díez, Fiorini, Marienhoff, entre outros.

8. Ver: Héctor Cámara — SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA — Buenos Aires, 1954; Waldemar Ferreira — A SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA EM SEU ASPECTO CONTEMPORÂNEO — São Paulo, 1956; Teófilo de Azeredo Santos — AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA NO DIREITO BRASILEIRO — Rio de Janeiro, 1964; Rafael Bielsa — EL PROBLEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA — Buenos Aires, 1935; Alcides Greca — EL SISTEMA DE ECONOMIA MIXTA EN REALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PUBLICOS — Santa Fé, 1941; Rodríguez Arias — LA SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA — Rosário, 1940; M. T. de Carvalho Brito Davis — TRATADO DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA — *A Empresa estatal brasileira perante o cenário jurídico e econômico* — Rio de Janeiro, 1969; Claude Ducoulux — LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE EN FRANCE ET ITALIE — Paris, 1963; Tena Giron — LAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA — Madrid, 1942; Alcides Greca — EL SISTEMA DE ECONOMIA MIXTA EN LA REALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PUBLICOS — Santa Fé, 1941.

9. No pensamento prático e doutrinário: Urbano Valero Agundez — LA FUNDACIÓN COMO FORMA DE EMPRESA — Valladolid, 1969; Sergio de Andréa Ferreira — AS FUNDAÇÕES DE DIREITO PRIVADO INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO NO BRASIL — Rio de Janeiro, 1970; Alfredo Paolillo — LAS FUNDACIONES EN EL DERECHO URUGUAYO

No tocante às *empresas públicas* a vontade estatal explícita origina-se tal e qual a tradição impõe às fundações. São públicas conforme indicam as regras jurídicas próprias às finalidades administrativas. Note-se, aliás, que é do ato constitutivo, criador, que nasce o regime jurídico. Com a declaração no ato do fim específico ou da destinação pública (10).

Muito embora o direito público não determine até onde possa se arremeter a ação administrativa estatal, é no direito positivo que buscam suportes as formulações institucionais de processo privado para serviços econômicos que sejam públicos e de interesse geral.

Desempenha a Administração, na sua qualidade de querer e poder, papel em nada conflitante com a unidade do direito assentado no seu próprio regime jurídico geral e programático.

#### § 5º — A TESE NA LEI ESCRITA

Argumento nenhum procede contra a lei escrita e o direito positivo. Nem com respeito à existência de um Estado que não exercite as suas funções dentro das normas aconselhadas no procedimento legal e regular.

É pretender demais aceitar o Estado como força executiva e não administrativa quando as duas *maneiras de ser* fazem uma mesma maneira de agir, orgânica e constitucional, natural e legal.

---

— Montevideo, 1956; Vincenzo Maria Romanelli — IL NEGOZIO DI FONDAZIONE — *Nel Diritto Privato e nel Diritto Pubblico* — Napoli, 1935; Maurice Hauriou — TEORIA DELL'ISTITUZIONE E DELLA FONDAZIONE — Trad. Italiana — Milano, 1967.

10. André G. Dellion — L'ETAT ET LES ENTREPRISES PUBLIQUES — Paris, 1959; Marcos Kaplan — PAISES EN DESARROLLO Y EMPRESA PUBLICA — Buenos Aires, 1965; Giuseppino Treves — LA IMPRESSE PUBBLICHE — Turim, 1950; Brewer Carias — LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL DERECHO COMPARADO — Caracas, 1967; M. Despax — L'ENTERPRISE ET LE DROIT — Paris, 1957; Alfonso Perez Moreno — LA FORMA JURÍDICA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS — Sevilla, 1970; Frank Sherwood — EMPRESAS PÚBLICAS — Rio de Janeiro, 1964; Pierre Olivier Lapie — LES ENTERPRISES D'ECONOMIE MIXTE — Paris, 1925; Raul Bernardo Garrido Valenzuela — LAS EMPRESAS ESTATALES — Santiago do Chile, 1966; Evelio Verdera y Tuells — LA EMPRESA PUBLICA — Real Colegio de España — 2v. — Madrid, 1970; Vittorio Ottaviano — IMPRESA PUBBLICA — Enciclopedia del Diritto — Milano, 1970.

As formas diferentes, ou as distintas funções, não quebram jamais a unidade da ação estatal, mesmo que essa ação venha ordenando variações na atividade administrativa que é diversificada.

A boa orientação encontra em BASAVILBASO um atento defensor quando lembra que a “função executiva é essencialmente administrativa” e que “todo ato de execução é um ato administrativo” (11).

Ressalte-se aqui, no pensamento do administrativista argentino, a significação da lei na atuação administrativa, ou então, a importância da ordem jurídica estabelecendo as premissas e os precisos limites da atuação estatal (12).

Para BASAVILBASO “*la administración debe actuar la ley en dos formas diferentes*”:

- a) *bien ejecutándola;*
- b) *o ajustándola a sus fines* (13).

Não é discutível, e nisto a doutrina se pacificou, que fora da lei se justifique a atividade administrativa. É essa, a atividade administrativa, em tudo e por tudo uma atividade que se exercita nos limites do poder legal. É poder que está incluso na ordem jurídica constituída.

## § 6º — SITUAÇÃO E REGIME JURÍDICO

Como tivemos oportunidade em falar, a *situação* jurídica das pessoas administrativas acha-se fundamentalmente vinculada ao *regime jurídico*. É pelo regime que se estabelece a *relação* obrigacional. Quanto às pessoas, no entanto, variam conforme o critério adotado e que melhor convenha à Administração.

Nessa *conveniência* resume-se praticamente o pleno exercício das atividades personalizadas. Não se trata, contudo, de uma orien-

---

11. Benjamin Villegas Basavilbaso — DERECHO ADMINISTRATIVO — Vol. I — Buenos Aires, 1949 — pág. 10.

12. Basavilbaso — *Administración como actividad total del Estado* — Ob. cit. pág. 5. Também Celso Antônio Bandeira de Mello — PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E ADMINISTRAÇÃO INDIRETA — São Paulo, 1973 — págs. 129/142.

13. Basavilbaso — Ob. cit. — Vol. I — pág. 11

tação que possa ser chamada de sistema, embora ofereça a vantagem de simplificar os conceitos ou fixar a vontade estatal na razão das suas numerosas providências de natureza administrativa.

Podemos, portanto, conhecer das pessoas administrativas pela situação e regime jurídico. Da simples definição nada decorre, a não ser que, seja possível, ao Estado, em determinadas circunstâncias, assegurar a personificação fugindo das regras positivas, o que geralmente não acontece e nem é aconselhável (14).

Pela tipicidade, característica elementar de fisiologia jurídica, extraem-se os elementos essenciais à figuração das pessoas sejam elas autarquias, sociedades mistas, fundações ou *empresas públicas* (15).

No tipo *fundacional*, por exemplo, apesar dos compromissos finalísticos, as conotações se apresentam, no complexo administrativo, sob a índole privatística.

Não há nisso, em razão dos imperativos da eficiência administrativa, qualquer novidade que não considere ou desconsidere a ordem jurídica positiva (16).

---

14. Consultar para concluir: José Antonio Garcia Trevijano Fos — PRINCIPIOS JURIDICOS DELLA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA — Madrid, 1957; Fernando Garrido Falla — ADMINISTRACION INDIRECTA DEL ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL — Madrid, 1950; Renato Alessi — RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE — Milano, 1952; J. Carlos Moreira — O PRINCIPIO DA LEGALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO — Coimbra, 1950; Dario Foligno — L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA — Milano, 1966.

15. Um exemplo: para colaborar no desenvolvimento tecnológico, facilitar o engajamento da Universidade nos problemas da nação e elaborar projetos científicos, criou-se na Universidade de São Paulo a *Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia* como instrumento intermediário entre a Escola Politécnica da USP e órgãos do governo interessados no desenvolvimento tecnológico. Com uma estrutura empresarial, ela desenvolverá projetos como o da construção do primeiro computador brasileiro. É esse, como estamos vendo, um novo tipo fundacional, o da *fundação-empresa*.

16. Outro exemplo de fundação com fins públicos: o da *Fundação Brasileira de Direito Econômico*, entidade civil de direito privado com sede em Belo Horizonte, Minas Gerais. São seus objetivos: promover pesquisas, cursos, congressos, simpósios que visem difundir o Direito Econômico, colaborar com os poderes constituídos em questões relacionadas com esse Direito e promover o intercâmbio com Faculdades de Direito e Universidades. É outro tipo fundacional de interesse público na esfera da atividade privada. Tomando do Estado uma função que poderia ser delegada. Não obstante, o serviço público, é a finalidade principal, sem dúvida.

Buscar, para as criações estatais os recursos do processo privado nada mais é do que admitir para a Administração métodos capazes a melhor atendimento de serviços públicos essenciais.

Perduram naturalmente as linhas mestras traçadas no direito privado. Como fenômenos, as nominadas pessoas administrativas, fazem-se indicar primeiro pela situação jurídica e depois pelo seu regime. Não há, para elas, fins indeterminados ou imprecisos. Mas fins que são os legais e definidos nas leis instituidoras.

### § 7º — QUESTÃO DE FATO E NÃO DE NOMENCLATURA

Todas essas entidades, entes ou pessoas administrativas são, portanto, criações do próprio Estado. Em regime jurídico, todavia, condizente com a natureza dos serviços a prestar. Não se originam, como anteriormente bem pensou OSCAR SARAIVA, “de manifestação da vontade particular ou da associação voluntária de indivíduos”. (17).

Importa, no entanto, que o Estado efetive a sua vontade através da lei. Nessa lei “não só o Estado cria um organismo dotado de personalidade própria capaz de agir e administrar, dotado de patrimônio, e em condições jurídicas de atender às suas finalidades” (18).

Indesculpável, sem dúvida, qualquer preconceito no direito público ou no Direito Administrativo, em desfavor do processo jurídico privado.

A questão é apenas uma questão de fato e não apenas uma questão de nomenclatura. Integrando tais pessoas na Administração *indireta*, atende o Estado necessidades públicas autonomizando serviços sob controle jurisdicional interno e tutela administrativa (19).

---

17. Saraiva — Ob. cit. — pág. 39.

18. Oscar Saraiva — Ob. cit. — pág. 39.

19. O auxílio vem do Direito Civil. Na sua obra clássica, RELACIONES DEL CÓDIGO CIVIL CON EL DERECHO ADMINISTRATIVO (Buenos Aires 1923), já Rafael Bielsa enfrentava o problema com amplo descortino conceitual e prático. No Brasil, alguns juristas, trabalharam, cada um deles no seu convencimento, publicando ensaios de raro mérito jurídico: Lafayette Pondé — VONTADE PRIVADA NA FORMAÇÃO OU NA EFICÁCIA DO

Todas as correntes de idéias levam a um mesmo objetivo: o da necessidade do serviço público efetivo, constante, permanente ou mesmo temporário.

Não impressionam, contudo, na técnica pública de gestão, as características de *fin*, aconteçam ser industriais, econômicos, comerciais, educacionais, ou simplesmente de previdência social.

Os *fins*, apesar de imporem caráter fisionômico às pessoas, nada afetam ou têm com o regime jurídico, muito menos com os métodos administrativos convenientes adotados.

### § 8º — PODER ADMINISTRATIVO VIRTUAL

É da natureza do poder administrativo ser também virtual. Não pode ele ser apenas potencial como muitos teóricos querem que seja, pois para tanto basta a coação externa da ordem institucional e das necessidades públicas.

A virtualidade aqui, no entanto, não dispensa e nem pode dispensar o conhecimento da lei, ou quando assim não for somente ante a expectativa de eventuais emergências. Ou então, motivos de força maior.

O que não é o caso na ordem da organização administrativa e no tocante à criação de pessoas às quais se obrigam certos e necessários serviços públicos.

Ninguém ignora a existência de circunstâncias peculiares que conduzem a Administração à relação de onde a eficiência decorre do uso de um instrumental jungido à normatividade dos processos privados.

---

ATO ADMINISTRATIVO — *Revista de Direito Administrativo* — nº 63/16; Ruy Cirne Lima — O CÓDIGO CIVIL E O DIREITO ADMINISTRATIVO — *RDA* — nº 62/1; Miguel Seabra Fagundes — DA CONTRIBUIÇÃO DO CÓDIGO CIVIL PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO — *RDA* — nº 78/1; F. H. Mendes de Almeida — ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO DIREITO PRIVADO — *RDA* — nº 67/388 e, na mesma revista; André Hauriou — A UTILIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO DAS REGRAS DO DIREITO PRIVADO — nº1 — Vol. I. Sob que aspecto sejam analisadas as posições, a importância do Direito Civil, em muitos pontos de harmonia, fazem a base científica do Direito Administrativo.

## § 9º — O FENÔMENO NOS CONDICIONAMENTOS

Cabe na oportunidade temática não confundir nunca intervencionismo com intervenção.

A diferença entre os fenômenos, bastante sensível para a compreensão da ação estatal, evidencia dois modos que não se chocam administrativamente falando, pois um deles inspira-se em preceitos político ortodoxos, enquanto o outro reflete regime onde os interesses coletivos buscam condições próprias para a execução dos serviços públicos.

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI coloca a possível controvérsia nos seus devidos termos lembrando que intervenção e intervencionismo podem ser expressões iguais na semelhança, mas que pelo seu conteúdo representam atitudes distintas, ou melhor, atitudes que visam a proteção da ordem econômica e social, principalmente no que diz respeito com a organização do Estado (20).

No entanto, examinando a problemática nos seus exatos condicionamentos jurídicos, vamos muito mais além e sem a preocupação de violentar qualquer sistema nacional de estatuídas garantias jurídicas ou individuais.

Na sua definição como *social*, o intervencionismo apenas pretende uma programação de atividades por motivo de serviços públicos essenciais, e nunca assentar a ação administrativa estatal na predominância do Estado sobre as demais manifestações que fazem o complexo da vida societária ou comunitária.

Não se venha, portanto, dizer assim que, do momento em que o Estado está criando pessoas administrativas, está iniciando a prática da intervenção. A questão não é essa e já alcançou a adequação correta no mecanismo de atividade da Administração.

A verdade evidente dos fatos aí está para demonstrar que, com o auxílio indispensável do direito positivo, o Estado pode atuar através das mais diferentes categorias jurídicas sem violentação da ordem jurídica institucional e constitucional.

---

20. Themístocles Brandão Cavalcanti — TEORIA DO ESTADO — Rio de Janeiro, 1969 — pág. 397.

## § 10º — O REGIME JURÍDICO POSITIVO

Não se compreende que num regime jurídico positivo, no qual a Administração funciona como expressão dos interesses gerais, não possa ela com suporte na lei adequar à realização das suas tarefas tanto as fundações como as *empresas*, tanto as sociedades mistas como as autarquias, resguardando para cada figura as formas julgadas melhor afeitas às distintas categorias orgânicas (21).

Cada uma dessas figuras, surgidas da vontade estatal inclinada ao intervencionismo econômico ou social, passam a ter a sua estrutura própria, a sua organização funcional e legal, certas técnicas peculiares ao direito público ou privado, tudo de acordo com a finalidade ou conforme o complexo de funções que lhes sejam permitidas exercitar.

As normas jurídicas, a orientação administrativa, as normas técnicas de controle, naquilo que não se conflitam com o processo criador adotado, dependem exclusivamente da lei instituidora que no ato da criação estabelece quais as atividades e quais os poderes que a elas correspondem e se concederam.

## § 11º — ORGANISMOS EXECUTORES DE PLANOS

Quem sabe para todas as *empresas públicas* bastasse o título de *empresas estatais*.

A matéria, sem dúvida, reveste-se de tanta importância que, a diversidade de pessoas, a variedade de organismos, está a exigir na nomenclatura jurídica uma definição que leve a um denominador comum, ou então, a uma conceituação uniforme sem com tal fato se desfigurarem também as fundações ou as autarquias.

Na verdade, um dos fenômenos mais curiosos na vida jurídica e econômica das nações, são as chamadas *empresas estatais*.

Tais *empresas* se apresentam no comum como organismos executores por excelência dos planos e programas de desenvolvimento do Estado, tanto no setor da produção como no de serviços,

---

21. Agustín A. Gordillo — *La Descentralización, Caracteres y Problemas* — Ob. cit. — págs. 25/53.

oferecendo um aspecto de transcendência que *integra* o direito nos seus processos públicos e privados.

Chegou já a doutrina bastante longe aconselhada pela realidade, chegando para admitir diversas classes de *empresas públicas*, as industriais, as comerciais, as de serviços e as mistas, todas elas com elementos substanciais de criação legal, personalidade jurídica, finalidade pública, patrimônio e autonomia (22).

Com as fundações, sabemos, há um lugar próprio para elas na unidade dos sistemas administrativos nacionais. O mesmo, sem dúvida, acontece com as autarquias. De igual maneira com as sociedades de economia mista.

De plano, numa análise de lógica jurídica, constituem-se esses organismos após criados, como pessoas administrativas. Em gênero, na espécie, marcam um mesmo regime orientador no ordenamento geral e jurídico estatal.

#### § 12º — NÃO HÁ DISTORÇÃO DE CONCEITOS

As conseqüências decorrentes da criação identificam-se em termos de exato regime jurídico. Não, porém, com redução do campo de aplicação do direito público e administrativo, mas sim ampliando através do processo privado a capacidade de atuação do Estado e da Administração.

No entanto, pela noção própria e peculiar de cada pessoa na sua especialidade, convém que as classificações de unidade não desnaturem as espécies esquecendo que os objetivos legais estão demarcados e que ao Direito Administrativo compete na esfera de

---

22. Na Universidade Nacional *Mayor de San Marcos*, Lima, no Peru, criou-se uma cátedra de EMPRESAS ESTATALES, através de curso intensivo que corresponde ao segundo semestre de cada ano letivo. O referido curso, prefeccionado pelo professor *Gustavo Bacacorzo*, atende não só o estudo do regime jurídico das empresas, mas no seu programa sintético, também os elementos que integram ditos entes-organismos na planificação do desenvolvimento estatal. Na Itália, veja-se: Vittorio Ottaviano — SOMETIMIENTO DE LA EMPRESA PÚBLICA AL DERECHO PRIVADO Y EXIGENCIAS CONEXAS CON LOS FINES PÚBLICOS QUE MEDIANTE EL EJERCICIO DE LA EMPRESA SE QUIERAM CONSEGUIR — in LA EMPRESA PÚBLICA — Bolonia, 1970 — págs. 267/281.

relação pública tão somente reconhecer ou conhecer da evidência do fato legal normal ou extraordinário.

Não há, por assim dizer, distorção de conceitos, pois não é difícil distinguir a atividade pública da privada ou os pressupostos de estrutura jurídica que levam a doutrina a aceitar como indiscutível o método privado na organização e execução dos serviços públicos.

Por serem flexíveis, os atuais sistemas jurídicos, incorporam as nominadas pessoas na organização administrativa do Estado, gozando contudo algumas delas maior ou menor autonomia pela natureza do serviço que objetivam, ou então, em virtude do tipo jurídico que representam como ativamente capaz para o exercício de certas vantagens e prerrogativas.

### § 13º — OS NOVOS INSTRUMENTOS OPERACIONAIS

A tendência, como estamos bem observando, é para se recorrer às *formas privadas* para os entes estatais que, não obstante às estreitas finalidades públicas, no sistema jurídico administrativo se apresentam como pessoas jurídicas de direito privado.

Outra não poderia ser a maneira em virtude do amplo interesse da Administração para desconcentrar e descentralizar. Tanto faz, para efeito de fim, um processo como outro. A importância reside no fim e nas regalias públicas que se concedem a certas pessoas privadas.

No sentido do Estado *moderno* o que acontece é apenas isto: a procura de novos instrumentos operacionais visando a desconcentração do poder administrativo, a descentralização dos serviços, ou, mais precisamente, o ativismo dos meios indiretos de administração.

Aparece a Administração, assim, nos seus contornos, não só racionalizada nos seus fins, como procurando pelos novos instrumentos operacionais, dar satisfação formal às necessidades públicas imediatas, quer sociais, quer econômicas.

Na evolução do processo, há uma novidade relevante: a da Administração não se deixando impressionar pelo alargamento de áreas em que, por razão do melhor caminho, harmonizam ou integram normas privadas e públicas.

Nisto está a transcendência dos métodos jurídicos *comuns* ao direito e à ciência do direito, métodos que são *modos* de se efetivar o que pede a necessidade pública ou o que está exigindo o interesse do Estado.

As categorias agora já não são poucas, nem os elementos atuantes privados que colaboram com o direito público, extravasando situações que antigamente só se compreendiam por meio de concessões de serviços ou obras.

### § 14º — PESSOAS JURÍDICAS REAIS

Não existem motivos preponderantes, portanto, para as controvérsias doutrinárias que se levantaram em torno da teoria da personalidade jurídica dos entes (pessoas) que se foram incorporando à Administração estatal indireta.

No nosso razoável entender a doutrina ficou pacificada diante dos fatos e da realidade. Sem que razões hajam para que se não aceite o pensamento orientado e firmado do legislador.

Como pessoas jurídicas de existência real, autarquias, *empresas*, sociedades mistas e fundações, participam de uma mesma estrutura geral orgânica, não obrigando na sua criação que o Estado adote esse ou aquele processo, essa ou aquela maneira de fazer efetiva a sua vontade.

Conhecendo a distinção entre as pessoas de direito público e de direito privado consagradas nos textos da legislação civil, classificando-as dogmaticamente consoante a natureza legal, jamais pretendeu o legislador que o Estado, na evolução do seu conceito como *administrador*, não se aproveitasse do apelo às formas privadas para constituir entidades supletivas ou auxiliares vinculadas, mas acima de tudo capacitadas para a prestação de determinados serviços de necessidade ou de interesse fundamental.

### § 15º — A PERSONALIZAÇÃO PRÓPRIA

Essa denominada *personalização própria*, atributo de faculdade legal de soberania jurídica, faz o equilíbrio característico de todos os

---

entes que compõem a Administração indireta, mantendo na constante o critério que nasce do modo peculiar dado no ato de instituição.

Daí a observação de que, na gênese das entidades auxiliares, o ato de soberania que dá suporte à manifestação de vontade, tem um sentido determinado como precípua condição de finalidade.

O Estado como a Administração estão conscientes de que o mecanismo administrativo interno como externo precisa ainda acrescentar outras peças orgânicas ao sistema para que ele possa operar dentro das complexas exigências diante da variedade dos fins que se impõem continuamente como imperativos da natural ordem político-social-econômica.

Com uma máquina administrativa insuficiente para atender à sua destinação, aí então, pode-se falar em crise com sintomas maléficos que atingem a estrutura geral e tornam inoperantes as soluções recomendadas. E é isso o que comumente sucede, sem dúvida.

Tal como ficou assinalado, precisamente, os fatores de inibição que permanecem nas operações de procedimento administrativo, para os quais a Administração converge a sua vontade fazendo o que lhe cumpre para desconcentrar funcionalmente, e cuidando de ampliar a linha dos serviços indispensáveis como mobilizando práticas que fortalecem as infra-estruturas, qualificando-as técnica e juridicamente, são os que perturbam os corretos efeitos de diversificação, controle, racionalidade e especialidade.

#### § 16º — LIMITES DO PODER ADMINISTRATIVO

O que é preciso, e este é o grande problema, é saber como e até onde o poder administrativo pode e deve atuar, ou melhor, pode e deve intervir, tal é a soma de obrigações que sobrecarregam o Estado moderno.

A resposta, todavia, decorre do princípio constitucional e legal vigente e da sua aplicação concreta, material. A explicação está na norma positiva que favorece a transformação nos sistemas administrativos através de vários tipos de entes criados na escala da descentralização e que vai do uso do processo público até o acolhimento do processo privado.

Considere-se, destarte, a tipologia, nos versos tipos de entes, ou organismos, nascidos da vontade estatal, e que aparecem:

- a) integrados no sistema administrativo geral do Estado;
- b) autônomos e sob tutela em virtude da natureza especial do serviço;
- c) simplesmente delegados, concedidos ou autorizados;
- d) conseqüentes do intervencionismo administrativo estatal;
- e) com modalidades privatísticas sob controle público e métodos de ação privada.

Já não se pode afirmar atualmente que *todas* as entidades criadas pelo Estado gozem da personalidade jurídica de direito público. No entanto, é possível dizer, que entidades privadas, aparecidas na esfera de atividade da Administração, investem-se de prerrogativas próprias aos órgãos estatais, identificando-se com o Estado a que se acham sujeitas em virtude de um *fin* informado pelo interesse público ou de serviço público.

#### § 17º — RELAÇÃO JURÍDICA NA ESPECIALIDADE

Nem poderia ser diferente observada de plano a estrutura da Administração e do Estado, eis que na realidade, autarquias, *empresas*, sociedades mistas, fundações, complementam o conjunto dos órgãos estatais.

E com prerrogativas e regalias de pessoas públicas administrativas, não obstante cada qual marcada na sua fisionomia de características formais por adquirirem não só constituição peculiar como também relação jurídica que decorre da especialidade e dos fins específicos.

No estudo, porém, das questões jurídicas que informam os entes estatais, é preciso considerar dois pontos: o que diz com a organização política do Estado e aquele que tem por base a teoria do poder político.

Há um pressuposto verdadeiro de que o Estado se não se confunde pelo menos se harmoniza com a Administração numa unidade não apenas formal, mas expressional e de fundamental estrutura constitucional.

### § 18º — INSTRUMENTALIZAÇÃO DO ESTADO

A institucionalização de pessoas administrativas novas não é *um fim em si mesmo*. Deve ser encarada como um processo de jurisdicionalização de serviço pelos quais o Estado se instrumentaliza na medida em que formula e coloca em execução instrumentos compatíveis.

O que parece vital é que se inicia o procedimento, o processo, dentro dos pressupostos de legitimidade e legalidade, com assento na verdade legal e no sistema de regime jurídico e constitucional.

A literatura farta na especulação doutrinária aí está para ilustrar o que representa a Administração para o Estado politicamente organizado (23). As falhas no entendimento apenas refletem condicionamentos locais-nacionais e políticos-sociais. Nada mais que isso.

Está claro, pela evidência, que os regimes políticos não se assemelhando trazem aos regimes administrativos elementos não semelhantes, mas cujos conteúdos programáticos oferecem nos distanciados sistemas uma mesma feição para o Estado nos seus propósitos de serviços a prestar.

### § 19º — FORMA PARA AS SOLUÇÕES ADEQUADAS

Materialmente, a Administração não estando equipada para acompanhar a dinâmica exigida pelo Estado, socorre-se na prática dos melhores instrumentos capazes de operar no campo do direito público ou privado, não considerando no equacionamento e solução do

---

23. Salvatore D'Albergo — LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA NEI PLANI DI SVILUPPO ECONOMICO — Roma, 1959; Agustin A. Gordillo — EMPRESAS DEL ESTADO — Buenos Aires, 1966; Gordillo — DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA ECONOMIA — Buenos Aires, 1967; Salvatore Cimmino — L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA NEL SUO CONTESTO SOCIALE — Bologna, 1959; Luiz Legaz y Lacambra — ADMINISTRACIÓN Y SOCIEDAD — Madrid, 1964; Pedro Delfino — ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO — La Plata, 1970; L. Lopes Rodó — LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA Y LAS TRANSFORMACIONES SOCIO-ECONOMICAS — Madrid, 1963; Marcel Waline — LA NOCIÓN DEL SERVICIO PUBLICO — Trad. esp. — Buenos Aires, 1954; Juan José Perulles Bassas — LA EMPRESA PÚBLICA Y SU NORMATIVIDAD — Barcelona, 1970; Jean de Soto — GRANDS SERVICES PUBLICS ET ENTREPRISES NATIONALES — Paris, 1971; David L. Coombes — STATE ENTERPRISE — *Business or Politics* — London, 1971.

problema o fato como simples inclusão de outros entes no seu quadro geral de comportamento funcional.

Assim, se o poder administrativo há de ser limitado no seu alcance, esse limite não impede que opere acolhendo e aplicando leis positivas de conteúdo privado, colocando-se, destarte, em condições normais de reivindicar o exercício pleno das sempre complexas atribuições estatais.

Em matéria de interesse público ou de serviço não basta generalizar. É preciso *particularizar*. Chega esta consideração para concluir-se como as regras do direito são sempre proporcionadas em quantidade e qualidade às condições econômicas e sociais das comunidades políticas.

Ao formalismo jurídico público abstrato nas suas origens ajuntam-se a simplicidade das normas jurídicas privadas. No desenvolvimento do direito sucede o que sucede nos organismos e em todos os fenômenos: vai desaparecendo a primitiva homogeneidade, as funções tornam-se mais particulares e distintas, os órgãos adquirem cada um uma fisionomia própria, as diferenças aumentam e o sistema desenvolve e reúne multiplicidade de aspectos (24).

Sempre isso aconteceu e continua acontecendo na evolução das instituições jurídicas. A tarefa da ciência jurídica continua a mesma como aquela de construir um sistema para os problemas jurídicos. Com soluções adequadas, efetivas e reais. Com a finalidade de fazer estáveis as normas, os princípios, as regras na relação compulsória ou positiva.

## § 20º — CONCLUSÃO

Pondere-se aqui, de passagem, sobre a importância das relações humanas de caráter jurídico. Não são poucas e passam a ser

---

24. Pietro Cogliolo — PHILOSOPHIA DO DIREITO PRIVADO — Trad. de Eduardo Espínola — Bahia, 1898 — pág. 34. Eis o motivo porque "EL Estado prestador de servicios asistenciales, el Estado titular de servicio de caracter economico y el Estado gestor de empresas economicas, constituyen los tres periodos evolutivos por los cuales ha pasado el Estado intervencionista" (Garrido Valenzuela — Ob. cit. — pág. 42).

No tocante ao processo histórico, de evolução, apenas o que se nota é uma tendência forte para a adaptação do poder estatal às condições de tempo. E com isso, o poder administrativo assume, com novas práticas instrumentais, uma posição que, sem dúvida, acompanha o progresso técnico e científico.

muitas com o avanço do Estado na sua posição de tutela e do administrado na sua posição de defesa dos interesses particulares e de classe.

Compreender a expansão da Administração não é renegar qualquer regime de garantias jurídicas estabelecidas. O direito do Estado não é um direito para o Estado. Rege-se, contudo, através de um sentido lógico de conhecimento dos conflitos das mais variadas origens e naturezas.

Quem quer que analise o poder administrativo no Estado moderno não pode deixar de notar que ele se enquadra o quanto possível no direito positivo. Quanto às *formas de ação*, algumas livres e outras condicionadas, refletem dispositivos legais ou *autoridade legal*.

A aplicação da doutrina ao *fato* não é uma novidade que surpreenda o administrativismo conceitual. A experiência mostra a importância dos sistemas e ao mesmo tempo as transformações que sofrem para acompanhar o ritmo imprevisível dos novos fenômenos econômicos exteriores e relacionais.

Qualquer esforço para separar os aspectos jurídicos e administrativos, econômicos e políticos, será uma tentativa inútil à compreensão do Estado, ou da Administração, naquilo que concerne com certas atividades *indiretas* e que se tornaram medidas de forte tendência social.

Permanecem juntos esses aspectos como harmonizadores entre a atividade administrativa e o desenvolvimento econômico ou cultural. Sem que se possa constatar a prevalência do direito público sobre o direito privado, ou, critérios que possibilitem a violação da ordem jurídica e constitucional.

## SEGUNDA PARTE

### REGIME LEGAL DAS EMPRESAS PÚBLICAS NO BRASIL

Capital estrangeiro e poder nacional. Controle e participação. Medidas de proteção e participação estrangeira. Capacidade gerencial do empresariado. As características internas das empresas brasileiras. A experiência brasileira. O imperativo constitucional. O Decreto-lei nº 200. As grandes empresas sob a égide do Decreto-lei nº 200. O relevo de outras empresas distintas. A orientação do Decreto-lei nº 794. As soluções são de política objetiva. Autarquia + Sociedade de Economia Mista. A criação das empresas públicas brasileiras. O controle das empresas públicas e ação internacional. A posição oficial do Brasil. Brasil e comércio exterior. As diretivas legais brasileiras. Conclusão.

Visa este estudo analisar informativamente o regime legal das empresas públicas brasileiras. Do ponto de vista doutrinário, prático, casuístico, objetivo e, sobretudo, de síntese na análise de uma realidade nacional.

A matéria, tanto positiva como no que diz respeito com o pensamento inspirador, não oferece controvérsias flagrantes. Emerge dos fatos e dos atos legais. Neles está contida. Orienta-se, como é fácil de constatar, tendo em mira a problemática econômica e as questões de organização, ou seja, de dinâmica e mecânica funcionais.

Como a orientação de base é política, politicamente também os enfoques estão destacados na precisão equacionada do que dizem os preceitos normativos. Trata-se, portanto, em princípio, de melhor estabelecer os critérios que influenciaram o legislador brasileiro. Critérios que se fizeram regra de conduta ou de comportamento administrativo.

Em bons termos, sem dúvida, o Brasil de antemão assumiu a responsabilidade de estabelecer os objetivos do seu desenvolvimento

econômico e social, formulando destarte política internamente capaz de proporcionar emprego e de gerar bons níveis de capital.

O sistema em geral passou a funcionar através de organismos centrais que operam em plano nacional ou em setores determinados específicos. Sem prejuízo, no entanto, de expansão em outras áreas de interesse.

No Brasil, são as empresas públicas, por assim dizer, no geral *peessoas administrativas*. De caráter jurídico próprio e peculiar. Singulares quanto aos fins. Entrosadas, pela tutela, ao comando estatal. Contando, todas elas que hoje existem, com uma estrutura legal à qual deve ajustar-se a possível cooperação de iguais ou semelhantes de outras nações.

De certa maneira, essa cooperação ou participação, face a atual experiência latino-americana, é condição de política interna, e além do mais, das chamadas economias nacionais.

No exemplo das *multinacionais* a posição é da construção necessária de uma infra-estrutura econômica adequada e em consonância com os indispensáveis fatores de ajustamento político. No caso das *binacionais* há tão somente a imposição de contrato-convênio interrelacionando situações afins, ou acomodando recursos que bastem para atender a demanda procurada pelas partes aderentes interessadas (1).

Sob reserva, senão pela prática da experiência já conhecida, as empresas públicas estrangeiras no Brasil, sejam quais forem os tipos singulares de cooperação, devem adaptar-se ao cumprimento das leis nacionais com a finalidade precípua de nacionalização dos serviços.

Adota o Brasil uma postura de harmonia no trato dos negócios internacionais. Inclinando-se, porém, para onde se encontre o melhor clima de mercado. Nisto não vai nenhuma novidade. Eis que reflete condição de soberania. De poder político na ação propriamente econômica.

Diga-se como advertência, para começo de exposição temática, que a economia de qualquer nação, está hoje na dependência da

---

1. Consultar: EMPRESAS MULTINACIONALES LATINO AMERICANAS — Estudio de los aspectos jurídicos de la Asociación Internacional de Empresas en América Latina — Trabalho elaborado pelos especialistas Félix Peña, Eduardo White e Susana C. de Zalduendo — ALALC, 1973.

sua capacidade de inovação, ou seja, da conduta interna nacional em função das melhores fontes de recursos.

Nada se faz, ou poder-se-á fazer, sem o exame apurado dos meios melhor apropriados. O que já se realizou no continente ainda é muito pouco (2). É quase nada em razão dos recursos naturais.

E isso, sobretudo, para o esclarecimento dos problemas que dizem com a criação e não com a simples existência de empresas latino-americanas. Considerando, no *affaire*, que os fatos econômicos atuam sobre os aspectos jurídicos. Valorizando os condicionamentos naturais.

#### § 1º — CAPITAL ESTRANGEIRO E PODER NACIONAL

Quanto ao Brasil, a posição é clara e de excelentes perspectivas. Está pronto a receber e a dar também em grau de participação ou reciprocidade. Não sente a sua política econômica estagnada, nem a sua economia estrangulada. Sente-se livre para negociar.

De começo, a verdade é esta, no dizer autorizado do atual Secretário do Planejamento: “A dimensão do capital estrangeiro no Brasil — três bilhões e 40 milhões de dólares (Cr\$ 18 milhões) até o início deste ano — é pequena diante da economia nacional, cujo Produto Bruto situa-se em torno de 55 bilhões de dólares (Cr\$ 330 bilhões)”.

Mantendo todos os instrumentos de controle em suas mãos, a soberania do Governo brasileiro está longe de ser ameaçada por qualquer grande empresa multinacional, acentuou o Ministro, ao considerar os riscos do capital estrangeiro no país, tese levantada em alguns círculos oposicionistas e mesmo entre figuras do próprio sistema.

Nenhuma empresa multinacional terá poderes para se opor ao poder nacional e constitui uma desinformação supor o contrário.

---

2. “Ainda não nos é dado avaliar o potencial, para o bem, ou talvez para o mal, das grandes empresas multinacionais, novos protagonistas singulares no cenário dantes restrito aos Estados-Nações”. (General ERNESTO GEISEL, no discurso aos convencionais da Arena, que o indicaram candidato do Partido à Presidência da República, setembro, 1973).

O Estado domina, tradicionalmente, toda a infra-estrutura da economia: energia, transportes, comunicações, petróleo. As empresas estatais são as maiores do país, freqüentemente superiores às multinacionais aqui existentes (3).

O sistema financeiro — observa, ainda, o secretário — acha-se inteiramente em mãos nacionais, como os bancos comerciais, bancos de desenvolvimento, corretoras, sociedades financeiras. As associações até hoje permitidas, entre capitais estrangeiros e nacionais, não chegam a 40%. Freqüentemente, mantemos dois terços da maioria.

Lembra o ex-Ministro do Planejamento que todos os insumos básicos da economia acham-se em mãos do capital nacional, seja governamental ou privado. Assim em relação à agricultura, ao comércio e à prestação de serviços.

O capital estrangeiro concentrou-se, particularmente, na indústria de transformação. Seu controle ou participação varia de 20 ou 50% em alguns setores a 80% em outros.

### § 2º — CONTROLE E PARTICIPAÇÃO

O capital estrangeiro se concentrou, muito especialmente, em mecânica, metalurgia, eletrônica e material de transporte. O fato de controlarmos os setores básicos, segundo o Secretário do Planejamento, assegura ao país flexibilidade para garantir absoluto controle sobre esse capital nos diversos campos da atividade industrial.

---

3. “A rápida incursão que o direito comparado nos permitiu, através de alguns direitos mais representativos dos sistemas ocidentais e dos sistemas socialistas, revelou a importância da *empresa pública* em nossos dias. A *empresa pública* é a *fórmula mágica*, instrumento dos mais prestigiados do direito, para resolver com rapidez, perfeição e eficácia os problemas dinâmicos do mundo moderno. Embora em seus traços acidentais a *empresa pública* se apresente com conotações diversas, no conjunto, *in genere*, sua tipologia é inconfundível, em razão dos índices externos e internos que a tipificam, do objeto que persegue, dos sistemas de controle a que é submetida. Tal configuração permite, com o auxílio do método comparado, que se chegue à *categoria jurídica empresa pública*, que ultrapassa os rígidos cânones locais, para projetar-se no mundo do direito como uma nova conquista da ciência jurídica — o modelo *empresa pública*”. (J. CRETILLA JÚNIOR — *Empresa Pública* — São Paulo, 1973 — pág. 102).

E essa política está justificada pelo interesse nacional e pela ânsia de progresso do país, nos próximos anos, pois continuamos a considerar indispensável a absorção do “know-how” do capital estrangeiro. O Governo, diz Reis Veloso, controla todos os instrumentos de política econômica de que dependem as empresas para viabilizar seus projetos.

São mecanismos fiscais e financeiros. A própria viabilidade de um projeto externo depende de decisão do Governo brasileiro. Basta retirar, como ele observa, os incentivos para que o projeto então apresentado venha a se tornar inviável.

### § 3º — MEDIDAS DE PROTEÇÃO E PARTICIPAÇÃO ESTRANGEIRA

Um exemplo concreto é invocado pelo Secretário Reis Veloso. Um projeto depende do Conselho de Política Aduaneira para obter a isenção que torna possível a importação dos equipamentos. O Governo tem condições absolutas para retirar incentivos nas exportações, sem falar, naturalmente, nos incentivos de caráter regional.

Por outro lado, no Brasil, só são permitidos financiamentos, a médio e longo prazo, por parte dos estabelecimentos de crédito oficiais a empresas sob controle do capital nacional. Os grupos estrangeiros poderão receber créditos para capital de giro, a juros da praça, sendo proibida a concessão do mesmo crédito para investimento fixo.

Várias medidas foram adotadas para proteger o empresariado nacional. Lembra o Sr. João Paulo dos Reis Veloso que os financiamentos a longo prazo, assim como os incentivos financeiros concedidos às “trading companies” só poderão beneficiar capitais inteiramente nacionais. Por outro lado, o Governo criou vários mecanismos de participação minoritária para favorecer a participação nacional.

Esse modelo de participação mostra-se extremamente eficiente em diversas experiências já realizadas. O Governo contribui com 5 a 33% através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste do Brasil, Petroquisa, subsidiária da Petrobrás, etc.

---

Ultimamente, quando o projeto é considerado do interesse do país e o capitalista nacional não conta com os recursos necessários à sua participação, o BNDE já tem programas de financiamentos para assisti-lo.

Para evitar a compra de empresas nacionais por estrangeiros, o Governo adota duas cautelas:

a) se o projeto foi favorecido com isenção do Conselho de Política Aduaneira, o controle da empresa não pode sofrer transferência sem a autorização daquele órgão.

b) do mesmo modo, se contou originalmente com assistência do Banco Nacional de Desenvolvimento, a transferência só poderá ser efetivada com autorização daquele Banco de fomento.

Todos os grandes projetos passam pelo BNDE ou pelo Conselho de Política Aduaneira, ou por ambos, segundo assegura o Secretário do Planejamento.

#### § 4º — CAPACIDADE GERENCIAL DO EMPRESARIADO

Uma nova orientação vem sendo adotada para mostrar as preocupações do Governo em proteger a iniciativa nacional em todos os terrenos e perspectivas.

O Sr. João Paulo dos Reis Veloso refere-se ao programa já posto em prática e cujo objetivo é elevar a capacidade gerencial do empresariado brasileiro, uma deficiência gritante tradicionalmente registrada em diversos campos de atividade.

Ele lembra que já foi iniciada a execução de amplo programa de treinamento de executivos, após a criação do CBRAE, com rendimentos já satisfatórios, a essa altura. Onde o capital nacional mostra-se vulnerável — assinala o Secretário — o Governo usa seus instrumentos de poder para assegurar ampla assistência ao empresariado brasileiro. Essas deficiências são ora de capital, financiamento, tecnologia, gerência.

Também não espanta o Secretário do Planejamento a concentração de renda por via da criação sucessiva de grandes empresas.

É verdade que a criação das grandes companhias constitui uma imposição da tecnologia em determinados setores da economia. Esse fenômeno poderá implicar na concentração da produção, mas não da renda (4).

Garante o ex-Ministro do Planejamento que o Governo tem autoridade para intervir no processo, criando instrumento para evitar a concentração de renda. A política de preços faz parte dessa orientação. Lembra que a produção em economia de escala assegura preços mais baixos e permite forçar a criação de mercado de massa com grandes ganhos.

A possível tendência para a concentração de renda sofre outros tipos de impactos indiretos, através dos programas de saúde, saneamento, educação, habitação, etc..

A tabela a seguir revela o montante de *capital de risco* sob registro do Banco Central a 31/12 de cada ano até o início do ano de 1973, com uma taxa média de remessa da ordem de 5,5% ao ano:

---

4. Na lição de THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI o Estado tem o dever de: a) proteger e amparar a empresa como valor econômico e como iniciativa individual. Trata-se de valorizar o trabalho do homem e a sua iniciativa, criada no sentido não só de aumentar a riqueza dos que nela participam, mas também de toda a coletividade. As medidas de polícia aqui se justificam, impedindo a concorrência desleal, a fraude, os monopólios e todos os meios que acarretem desigualdades. A proteção e o amparo de que tratamos são medidas elementares à manutenção da ordem jurídica e ao livre exercício das atividades econômicas; b) o Estado deve assistir a empresa, não somente através de medidas legislativas que permitam o seu desenvolvimento, no terreno financeiro, fiscal, mas também através de medidas que permitam o aumento de sua riqueza e valorizem o investimento. O recurso a processos vários, desde aqueles que dizem com o regime alfandegário, de tarifas, até os que envolvem a área do financiamento, dentro de muitas modalidades que não ferem o regime de igualdade e de repúdio aos privilégios que deve caracterizar a política governamental nesse setor; c) o Estado deve incentivar a empresa, como exercício de atividade econômica pelos indivíduos, porque a empresa está na base do sistema econômico baseado na liberdade de iniciativa". E continua: "A empresa é uma peça do regime da propriedade privada, é uma exigência da liberdade de comércio e iniciativa individual, é um processo tecnicamente recomendado para a evolução dos sistemas capitalistas, ajustado às condições sociais do mundo moderno, é um processo técnico que favorece a administração de grandes capitais e finalmente permite maior participação dos indivíduos, na formação do capital". (THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *Tratado de Direito Administrativo* — Ed. Freitas Bastos — Suplemento — 5ª edição, 1964, pág. 74).

## INVESTIMENTO ESTRANGEIRO NO BRASIL

(em milhões de dólares)

<i>ANO</i>	<i>Capital estr. no início do ano</i>	<i>Investiment. e reinvest. no ano</i>	<i>Lucro mais dividend.</i>	<i>Porcentagem</i>
1967....	1 632	128	73	4,5%
1968....	1 760	97	84	4,8%
1969....	1 857	322	81	4,4%
1970....	2 179	168	119	5,5%
1971....	2 347	564	121	5,2%
1972....	2 911	493	164	5,6%
1973....	3 404	—	—	—

Taxa Média de Remessa: 5,5% ao ano (5).

Não resta dúvida que é valiosa, para o justo entendimento do quadro brasileiro, o que traz à luz dos debates a palavra oficial. Prova que o Brasil não está ilhado na sua problemática de política econômica. Mas pelo contrário, atento às implicações de conjuntura internacional.

Não medra, na opinião pública ou nos foros governamentais, aquela preocupação que levou a ONU (Organização das Nações Unidas) a realizar um estudo sobre “as corporações multinacionais no desenvolvimento mundial”. Sabemos nós, que *conjuntos* de tal natureza sempre existiram na história das civilizações. Bastando, portanto compreender o fenômeno e considerá-lo como uma exigência dos tempos (6).

Quem não sabe que o desenvolvimento econômico de um país se traduz por profundas mudanças de estrutura, das quais nem sem-

5. Fonte: JORNAL DO BRASIL — 1º Caderno — Rio de Janeiro 17/9/1973.

6. “A participação das empresas multinacionais tem sido guiada por muitas regras não escritas e por critérios nem sempre explícitos que vem sendo formados pelo consenso das autoridades no seu diálogo com o setor privado. Já adquirimos suficiente experiência para que, agora, explicitemos as regras do jogo, de modo a simplificar a administração pública, a fortalecer a confiança dos empresários e assegurar a igualação das oportunidades”. (Presidente ERNESTO GEISEL, no pronunciamento em que alinhou as diretrizes do seu Governo na primeira reunião ministerial em Brasília, 19 de março de 1974).

pre temos consciência? O que devemos, como o Brasil se preparando está, é sentir as mudanças, tendo em conta os obstáculos a enfrentar.

Com as aproximações geográficas, as identidades econômicas melhor se afirmam. O processo iniciado pela PETROBRÁS, por meio de sua subsidiária BRASPETRO, não foi o primeiro no mundo. Não se marca pelo pioneirismo, no tocante à outras nações mais desenvolvidas. Simplesmente por aceitar diversas participações no exterior a BRASPETRO está se caracterizando como verdadeira empresa multinacional (7).

---

7. "No ano passado, os investimentos da Braspetro em associações com empresas petrolíferas do exterior e nos trabalhos de exploração atingiram 12 milhões de dólares. As condições de operação, em cada país, são reguladas por contratos firmados com as entidades cedentes das áreas a serem exploradas, ou com as concessionárias, no caso de operação conjunta (*joint venture*). Algumas concessões asseguram à Braspetro o reembolso de certos custos feitos na fase exploratória, caso sejam localizadas reservas capazes de permitir produção industrial. Em caso de insucesso, a Petrobrás garante à sua subsidiária o retorno daqueles recursos.

Nos dois últimos anos, a Braspetro firmou quatro contratos com empresas estatais ou particulares, inclusive em dois países árabes: Iraque e Egito. Os outros dois foram as associações com a empresa Tennecol, da Colômbia, e com a Chevron, da República Malgaxe (Madagascar), no sudeste da África. Foram também firmados dois contratos preliminares, um com o grupo Aminoli e associadas, para a formação de um consórcio visando a obtenção de blocos no Mar do Norte, em áreas norueguesas; e outro com a Mobil Oil Corporation, associada à National Iranian Oil Company — NIOC — para participação em perfuração pioneira no estreito de Ormuz, entre o Golfo Pérsico e o Mar de Oman. Na Colômbia, onde a Braspetro firmou o primeiro acordo, em março de 1972, a empresa realiza trabalhos exploratórios nas bacias de Yari e Refugio, numa área de 20 mil quilômetros quadrados. Na concessão do Vale do Magdalena, segundo a Petrobrás, foram obtidos "resultados satisfatórios, reforçando as perspectivas no tocante às reservas petrolíferas dessa área e assinalando-se, inclusive, pequena produção comercial de petróleo". No Iraque, a Braspetro opera em três áreas e o primeiro poço pioneiro deverá ser perfurado ainda este mês. No Egito, o contrato com a Egyptian General Petroleum Company, estatal, estipulou operações em concessão de 18 mil quilômetros quadrados, no Vale do Nilo, ao sul do Cairo, e na bacia do deserto ocidental. "Indícios de petróleo" foram constatados no poço perfurado do bloco Tongobory, na República Malgaxe, enquanto no Irã estão em andamento os levantamentos sísmicos no estreito de Hormoz. No Mar do Norte, a Braspetro participa do consórcio Brasaminor, que se candidatou às concessões nessa área. Mais recentemente, foi firmado um contrato com a companhia estatal Sonatrach, da Argélia, para pesquisa e lavra de petróleo numa área de 17 mil quilômetros quadrados. A Braspetro tem procurado, também, penetrar no campo da refinação e, no ano passado, concluiu acordo de processamento com duas refinarias italianas, no total de 45.508 barris diários de petróleo bruto, para atender às necessidades do mercado nacional. Quanto aos contratos de exploração, eles somente produzirão resultados práticos, em forma de produção

---

O Banco do Brasil, entendido na sua ação de empresa, mas com as peculiaridades que lhe são próprias, com a criação de EUROBRAZ na Inglaterra e de uma empresa assemelhada no Oriente Médio, revela de igual maneira a tendência de aparecer como banco multinacional, já contando na oportunidade com diversas filiais de trabalho internacional.

Faça-se, no entanto, uma ressalva, olhada de perto, como iremos fazer, a estrutura das empresas brasileiras. Não quer a lei nacional brasileira que haja fora do país uma atuação de tal maneira duvidosa que possa levar a ressentimentos. Para isso, espera o Brasil levar em conta, os interesses daqueles outros países onde as *brasileiras* exercem ou irão exercer as suas atividades.

A alusão pouco mais acima está exigindo um certo reparo. Uma devida explicação.

Como no problema, ainda teórico, mas desafiante, da fundação-empresa<sup>(8)</sup>, já vingaram por antecipação no Brasil algumas figuras empresariais, com fins de empresa, mas que, no entanto, são sociedades personalizadas através de condicionamentos legais permitidos, tanto com respeito à formação do capital como com respeito às possibilidades de participação em setores de economia, ou seja, da vida econômica nacional.

A referência vale para a PETROBRÁS. Como é válida para o Banco do Brasil. Não foi uma experiência, porque o fato resultou, via de regra, depois da necessidade da crescente aplicação de instrumentos de planejamento, às quais as sociedades anônimas ou de economia mista, não puderam ficar estranhas<sup>(9)</sup>.

---

de óleo cru, dentro de dois a quatro anos. No momento, é impossível estimar o volume a ser destinado à Petrobrás e a sua importância em relação ao montante de petróleo consumido pelo País, que é, atualmente, de 800 mil barris diários". (Arquivo do jornal "Estado de São Paulo").

8. As novas formas aí estão inspirando os legisladores. Consulte-se: Urbano Velero Agundez — LA FUNDACIÓN COMO FORMA DE EMPRESA — Valladolid, 1969; Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — FUNDAÇÕES E EMPRESAS PÚBLICAS — A Fundação como Forma de Empresa — São Paulo, 1972.

Consulte-se uma publicação recente: INTAL (Instituto para a Integração da América Latina) — LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE EMPRESAS EN AMÉRICA LATINA: SUS ASPECTOS JURÍDICOS — Buenos Aires, 1974.

9. "A necessidade premente de conformidade e uniformidade na administração governamental é grande e representa uma tendência louvável. Entre-

Na realidade conjuntural, foram as circunstâncias, que levaram certos organismos estatais (com aspectos de empresa ou não), a pretender competir, ou pelo menos participar, de relações econômicas normais fora das fronteiras nacionais<sup>(10)</sup>.

Como já dissemos, e vamos repetir novamente, operando na Colômbia, Iraque ou Egito, a BRASPETRO (Petrobrás Internacional S.A.), subsidiária da PETROBRÁS, integrou-se como o Banco do Brasil, no sistema de empresas governamentais que atuam em planos diferenciados de promoções extra-regionais ou mesmo extra-nacionais.

### § 5º — AS CARACTERÍSTICAS INTERNAS DAS EMPRESAS BRASILEIRAS

As características internas normais das empresas estatais brasileiras de maneira evidente se assemelham dentro de um mesmo modo de comportamento legal.

Há, por dentro delas, como mais adiante ficará explicitado pelo exame da figuração jurídica, uma política criadora de orientação central e global. Uma política econômica objetiva, cujos efeitos mais imediatos, conduzem a uma coordenação de estratégias.

São os planos e programas de ação que justificam os mecanismos e os instrumentos adequados. Numa justa-posição de moti-

---

tanto, a teoria acerca de empresa estatal é de que esta é isenta das normas e rotinas comuns de controle face à natureza comercial, técnica ou de emergência de seus serviços". (FRANK SHERWOOD — *Empresas Públicas* — conclusões — Textos escolhidos — TGV — Rio de Janeiro, 1964).

10. "As empresas públicas são os mais modernos tipos de instituições paraestatais, com personalidade privada e organização de entidade particular, destinadas a realizar empreendimentos públicos de caráter industrial, na forma da lei que as instituir. Começam a ser adotadas, entre nós, com os contornos imprecisos dos institutos novos, mas já se acham implantadas e definidas nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Canadá ("Public Corporation ou Government Corporation"), na Itália ("Emprese Pubbliche, Società Commercianti Pubbliche ou Enti Pubblici Economici"), na França ("Établissements Nationaux" ou "Sociétés Nationales"), na Alemanha ("Offentliche Anstald"), como noticiam os publicistas pátrios e estrangeiros. A carência de regulamentação legal da empresa pública tem dificultado, no Brasil, a sua conceituação e manejo, mesmo porque é de estrutura variável e moldável aos objetivos perseguidos pelo Estado". (HELY LOPES MEIRELLES — *Autarquias e Entidades Paraestatais* — in *Empresas Públicas* — FRANK SHERWOOD — ob. cit. — pág. 81).

vos, numa integração de finalidades, que antes de tudo é e deve ser nacional. Sem que esses planos e programas se desinteressem pelas implicações de conjunto nas diferentes áreas de distintas influências econômicas.

Jamais será ou seria possível, equilíbrio de atividade para as empresas estatais brasileiras, caso não viessem para respeitar atendendo os espaços econômicos nacionais ou os fatores de dimensão econômica regional.

Na mecânica de coordenação dos procedimentos legais procurou sempre o legislador brasileiro as formas jurídicas melhor compatíveis com os procedimentos empresariais vigentes no país. Criadas que foram, as empresas brasileiras, no momento da criação, para primeiro resolver problemas de alcance nacional.

Estamos concordes quanto à inexistência atual e presente de um sistema harmônico de princípios legais ou administrativos, no tocante à orientação política de organização interna de cada país latino-americano ou mesmo de outros continentes (11).

Nisto, porém, não há distorção alguma. Nem sequer motivos de maior indagação. As soberanias estatais existem e prevalecem. Jamais poderão ser desmerecidas no equacionamento honesto da problemática.

É muito difícil encontrar países que respondam por um mesmo contexto de organização político-institucional. Ou que desfrutem das mesmas condições de desenvolvimento econômico. Isso seria querer demasiadamente num mundo de fisionomia histórica caracterizado pelo jogo político (e também econômico) de interesses opostos.

Contudo, no Brasil, afastadas as comparações ilógicas com o que se faz noutras nações, o ordenamento jurídico aparece como

---

11. "A empresa pública não é, pois, como se viu, molde, fórmula, modelo ou solução local para equacionar e resolver problemas administrativos de um dado Estado num certo momento. É universal. Surgiu, em nossos dias, sob a ação de forças sociais que impeliram o jurista a uma construção científica inexorável. A ciência do direito é constituída por *modelos* locais contingentes, que se subordinam às grandes linhas universais das *categorias jurídicas*. Sem chegar a aceitar a tese unilateral e exagerada de que a noção do Estado moderno repousa na idéia de serviço público, mais do que na idéia de *soberania*, não se pode deixar de aceitar a tese de que os *serviços públicos* constituem a preocupação máxima do governante hodierno". (CRETELLA JÚNIOR — ob cit. pág. 103).

um só nas suas especiais características peculiares de dimensão regional ou nacional (12).

As fontes e os princípios jurídicos são sempre os mesmos e iguais. São os fatores geo-econômicos que determinam a natureza das empresas públicas. São as formas jurídicas comuns que qualificam a atividade e disciplinam o comportamento administrativo de conduta na esfera própria de política econômica.

Não se pode querer, no entretanto, ao menos por enquanto, que hajam disposições totalmente uniformes, tão somente porque no Brasil ainda, não se caminhou para um regime estatutário ou de obrigatório funcionamento das empresas estatais. Não há, como reafirmamos, com base nas formas legais positivas, coordenação de propósitos e de racionais procedimentos funcionais.

### § 6º — A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Na variedade específica é, sem dúvida, possível, estabelecer-se uma constante legal. Falando com precisão o *quadro brasileiro*, tal como se apresenta, é homogêneo, sistemático e de fácil demarcação. Em substância, o que diferem são os fins programados (13).

---

12. "Estabelecendo que a empresa pública é criada por lei, o art. 5º do Decreto-lei nº200/67 consagrou a doutrina quase unânime no Brasil no sentido da necessidade da lei criadora. A quem compete a iniciativa da lei criadora? Ao Poder Executivo, uma vez que o juiz da contingência ou da conveniência administrativa que determina ou motiva a criação, no âmbito Federal, é o Presidente da República, a quem compete privativamente exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da Administração Federal, bem como dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração (art. 81, itens I e V, da Constituição Federal). Por outro lado, importando a instituição da entidade em aplicação de recursos públicos, no caso um investimento, ou seja matéria financeira, a iniciativa da lei é da competência exclusiva do Presidente da República, *ex-vi* do disposto no art. 57, item I, da Constituição". (ALVARO A. CAMINHA MUNIZ — *A Empresa Pública no Direito Brasileiro* — Rio de Janeiro, 1972 — pág. 41).

13. "Sem embargo, manipulando normas de direito privado como aparecem escritas na legislação, nada mais faz a Administração que proteger o interesse público geral contra as flutuações da economia, relacionando-se com os institutos consagrados sem exceder os limites das suas próprias e diferenciadas funções, ou atribuições administrativas". (MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *Fundações e Empresas Públicas* — São Paulo, 1972 — pág. 186).

Destarte, nos contornos já históricos da experiência brasileira em matéria de empresas estatais ou públicas, destaque-se:

- a) uma não flagrante dispersão normativa ou de elementos normativos;
- b) uma mesma origem formadora e informadora com suporte nos pressupostos legais;
- c) tipicidade marcante nas diversas espécies empresariais públicas;
- d) variedade de tipos sob formas legais assemelhadas ou aproximadas da semelhança;
- e) personalidade jurídica de direito privado;
- f) finalidades essenciais de natureza pública ou de serviço público, e também econômico;
- g) autonomia administrativa e financeira, inclusive patrimonial;
- h) regras legais gerais de estrutura e de funcionamento.

Considerando, todavia, a estrutura constitucional, o regime político e a organização administrativa federal, as empresas estatais ou públicas apresentam-se:

- a) como unidades (organismos) integradas no corpo da administração geral do país;
- b) como resultantes originárias da vontade estatal;
- c) como entidades (autônomas) sob dependência governamental;
- d) como pessoas capazes de desconcentrar ou então descentralizar serviços.

Estatutariamente, a tutela, não propriamente a subordinação, é o elemento mais afirmativo. Apesar da personalidade e da gama de recursos que lhes forem próprios. Fazem, portanto, administração indireta.

Ao contrário das autarquias (que são administrativas) e das fundações (que são benemerentes), as empresas públicas brasileiras, desconcentrando ou descentralizando, dedicam-se principalmente às

atividades econômicas planejadas, quer sejam industriais ou comerciais (14).

Não importa, porque no conteúdo jurídico está a força da tutela governamental, o *quantum* da participação do Estado, porque pelo óbvio as empresas públicas não são sociedades comerciais comuns, mas formas especiais ou singulares de sociedade (pessoas administrativas) categorizadas que, só surgem por manifestação de vontade estatal.

Na pluralidade, uma tônica jurídica prevalece: qualquer que seja o tipo (pelos fins) da empresa pública, a influência do direito público é sempre atuante e presente. No ato de criação, de organização interna, de ação decisória ou limites de atuação, e quanto aos privilégios e prerrogativas de que possa gozar.

Uma valiosa afirmação serve para a definição conceitual de empresa pública no plano internacional, ou melhor, do direito comparado: a afirmação de que se constituem como soluções intermediárias entre o tradicional ente autárquico (claramente estatal, dotado de prerrogativas de poder público) e a moderna sociedade de Estado (submetida ao direito privado ao menos na aparência), extrovertendo flexibilidade, força executiva e plena agilidade (15).

No Brasil, bem observando, a unidade na pluralidade, já fez sistema. Porque racionalizou os métodos impostos pelo desenvolvimento. Métodos que explicam os objetivos da criação das empresas públicas. Ou então, o controle, pela coordenação, de atendimento dos setores estratégicos.

Na prática brasileira, a unidade na pluralidade ou a preponderância dos fins, a unidade jurídica em razão dos meios e processos privados, superou evidentemente a clássica dicotomia entre o direito público e o direito privado, propiciando fórmulas jurídicas não somente racionais, mas profundamente racionalizadas.

---

14. "Dispensável que, pela essencialidade, invoque-se o caráter econômico de muitos serviços públicos realizados na constância com a participação da Administração: são aquelas outras pessoas administrativas que aparecem como instrumento da execução estatal, inconfundíveis hoje como entidades qualificadas pela relação jurídica administrativa". (MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — ob. cit. — pág. 185).

15. AGUSTIN A. GORDILLO — *Empresas Del Estado* — Buenos Aires, 1966.

## § 7º — O IMPERATIVO CONSTITUCIONAL

O art. 163, da Emenda Constitucional nº 1 (Constituição do Brasil), de 17 de outubro de 1969, dispôs e pré-ordenou:

“São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

No parágrafo único está escrito:

“Para atender a intervenção de que trata este artigo, a União poderá instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer”.

Observe-se que, desde a Constituição (brasileira) de 1934, o problema da intervenção no domínio econômico é lembrado e recomendado, ou seja, indicado como a solução melhor aconselhada (16).

Interpretando-se com o indispensável rigor hermenêutico o dispositivo constitucional brasileiro, a intervenção sempre poder-se-á dar em relação a qualquer atividade de interesse comum ou geral, mas na forma que a lei estabelecer. Nada mais claro, pois.

## § 8º — O DECRETO-LEI Nº 200

Este é o documento mais definidor, pela clareza do que diz e determina, de toda a legislação brasileira atual. Complementa, por assim dizer, a própria Constituição. E dá posição, em caráter definitivo às empresas públicas no quadro geral da administração estatal.

É o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, sem que as alterações introduzidas pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setem-

---

16. MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *A Intervenção do Estado na Ordem Econômica* — Revista de Direito Público — nº 11/5 — São Paulo, 1970.

bro de 1969, nele influíssem no tocante à posição das empresas públicas, um diploma que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo premissas e diretrizes para a chamada *reforma administrativa*.

Existem, contudo, nele, de pronto, para aferição da forma jurídica das empresas públicas brasileiras, dois importantes destaques a fazer:

a) as empresas públicas assumem categoria de entidades dotadas de personalidade jurídica própria;

b) passam a ser entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União.

Vale de passagem dizer que, pelo mesmo importante diploma, na apreciação teórica da existência das *fundações-empresas* (17), para os devidos efeitos da lei, as fundações passaram a se equiparar às empresas públicas, “quaisquer sejam as suas finalidades”, sendo lamentável a revogação posterior.

Não pode haver maior clareza com respeito à posição brasileira. Não há sequer como tergiversar. As premissas e as conclusões estão corretas. Sobretudo adequadas ao regime do Brasil. As características de direito privado, de processo privado, ou de pessoa privada, em nada afetam os fins essenciais. Tornam, no entanto, a ação governamental, mais consentânea com os fatores de dinâmica econômica.

Releva notar, para maior afirmação dogmática, que a orientação jurídica brasileira vem mantendo as mesmas exigências de imperativo constitucional, desde a Carta Constitucional de 24 de janeiro de 1967.

O quadro abaixo, fora um exame mais atento de redação, é altamente esclarecedor. De origem autorizada (18), chega para confirmar a tese positiva:

---

17. MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *A Fundação-Empresa* — Revista do Serviço Público — Vol. 107 — Nº 2 — Brasília, 1972.

18. “*Quadro Comparativo das Constituições*” — Subsecretaria de Edições Técnicas (antiga Diretoria de Informação Legislativa) — Senado Federal — Brasília, 1970.

---

*EMENDA CONSTITUCIONAL*  
*Nº 1 de 1969*

*CONSTITUIÇÃO DO BRASIL*  
*de 1967*

---

ART. 170 — Às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

ART. 163 — Às empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

§ 1º — Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.

§ 1º — Somente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente atividade econômica.

§ 2º — Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito de trabalho e das obrigações.

§ 2º — Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica às empresas públicas, as autarquias e sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações.

§ 3º — A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.

§ 3º — A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.

---

Nada mais se está fazendo no Brasil do que firmar uma posição distante das discussões doutrinárias. Sob a inspiração, como estamos observando, do pensamento jurídico comparado. Uma regra que seja geral. Sem o prejuízo de indagações que levem à distorções no comportamento administrativo.

Tudo isso com o sentido de preparar as empresas públicas dentro em planos e alternativas que possam levar à superação de fatores negativos que surjam no contexto nacional e internacional. Eis porque, o constituinte, na sua sensibilidade, também subordinou as empresas privadas à orientação constitucional.

Quanto ao *regime tributário* nada há a anotar, nem exceções foram feitas. O regime é taxativamente o mesmo, tanto para as empresas públicas como para as privadas.

---

Fora evidentemente da atividade monopolizada que conduz a outros regramentos jurídicos em matéria de serviço público, ou de serviços próprios e exclusivos do Estado.

### § 9º — AS GRANDES EMPRESAS SOB A ÉGIDE DO DECRETO-LEI Nº 200

Grandes empresas se formaram com suporte no Decreto-lei nº 200. Umas de maior alcance, outras com menor área de ação. Todas elas, porém, com finalidades determinadas, organização peculiar e características assemelhadas.

Entre outras não precisamente tipificadas como empresas, as que merecem relevo especial são;

a) aquela que dispõe sobre a organização e funcionamento do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), nascida do Decreto nº 55.827, de 11 de março de 1965;

b) o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) depois do “enquadramento” pela Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971;

c) o Banco Nacional de Habitação (BNH), depois de “transformado” conforme a Lei nº 5.762, de 14 de dezembro de 1971;

d) a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), surgida com a Lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972;

e) a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO), resultante da Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972.

As nominadas, como ainda estudaremos, correspondem formalmente aos condicionamentos recomendados. Trazem a referência legal para efeito de criação. Não fogem, em razão das características dos modelos-tipos. São expressivos pelo que pretendem. Nem mais, nem menos.

No entanto, empresas que são, há algumas que não aparecem tipificadas pelo *modelo comum*. Os motivos, sem dúvida, são facilmente explicáveis. Trata-se de organizações de tal importância

que se peculializaram. Dando ao Estado um controle além do administrativo, o acionário.

Entre essas estão, pela significativa ordem de importância:

a) a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima (PETROBRÁS), instituída por disposição da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953;

b) a Empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRÁS), conforme a autorização contida na Lei nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961;

c) a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER), formada pelo Decreto nº 65.482, de 21 de outubro de 1969;

d) a Empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRÁS), mandada constituir pela Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972.

No entanto, na conjuntura interna, também nascidas por efeito de *transformação*, iremos considerar:

a) a Empresa Brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL), aparecida com o Decreto nº 70.913, de 2 de agosto de 1972;

b) a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ETC), unvida pelo Decreto-lei nº 509, de 20 de março de 1969;

c) a nova Caixa Econômica Federal, constituída conforme o Decreto-lei nº 759, de 12 de agosto de 1969.

Um por um desses tipos de empresas, analisaremos em acordo com os fins e objetivos. Dando *destaque* aos enfoques legais e de formação de origem legal. Marcando o que de comum existe nos tipos nominados. Numa demonstração de que, o legislador brasileiro, seja este ou aquele o ato formativo, manteve uma mesma posição de estrutura no sistema geral.

O trabalho é de esforço árido, porque material e de direito concreto. Não permitindo evasões e nem diferenciações que levam a confusão doutrinárias. O que traz a lei brasileira, nos seus éditos, traz para valer. Oferecendo substância e conteúdo às novas formas previstas de administração indireta.

### O "SERPRO"

O Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), empresa pública de natureza industrial, dotada de personalidade jurídica e vinculada ao Ministério da Fazenda, nos termos da Lei nº 4.516, de 1º de dezembro de 1964, tem por objeto:

I — executar, com exclusividade, por processos eletromecânicos e eletrônicos, todos os serviços de processamento de dados e tratamento de informações necessários aos órgãos do Ministério da Fazenda;

II — executar serviços congêneres que venham a contratar com outros órgãos da administração pública federal, estadual e municipal;

III — prestar assessoramento técnico a esses órgãos no campo de sua especialidade;

IV — opinar sobre projetos de lei que possam ter repercussão no desempenho de suas atribuições.

Atendidos os Órgãos do Ministério da Fazenda, poderá o SERPRO utilizar sua capacidade operacional remanescente, observada a seguinte ordem de prioridade:

I — órgãos federais de administração direta;

II — autarquias federais;

III — governos estaduais e respectivas autarquias;

IV — governos municipais e respectivas autarquias.

O Conselho de Administração do SERPRO será constituído de um Presidente e dois Conselheiros, dele também participando o Diretor-Superintendente, na forma do artigo 9, da Lei nº 5.516, de 1º de dezembro de 1964.

### O "BNDE"

As características organizacionais, de fins e de meios, como as peculiaridades, estão precisamente definidas nos artigos da lei de enquadramento, a saber:

ART. 1º — O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), autarquia federal criada pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, fica enquadrado, nos termos e para os fins do § 2º do artigo 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, na categoria de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio com a denominação de Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e vinculação ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, nos termos do artigo 189 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Parágrafo único. O capital inicial da empresa pública Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), dividido em ações do valor, cada uma, de Cr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros), pertence na sua totalidade à União Federal e é constituído pelo valor, na data desta lei, do ativo líquido na autarquia extinta, podendo ser aumentado através da reinversão de lucros e de outros recursos que, na forma da legislação em vigor, a União destinar a esse fim.

ART. 2º — Os dispositivos legais vigentes ou parcialmente modificados, da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, e da Lei nº 2.973, de 26 de novembro de 1956, constituem, no seu conjunto, o Estatuto pelo qual se rege, a empresa pública Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), regulando os fins da empresa e a sua estrutura administrativa, bem como os seus órgãos de direção e de controle.

Parágrafo único. As alterações do Estatuto referido neste artigo, necessárias ao funcionamento da empresa, serão feitas, posteriormente à data desta Lei, através de Decreto do Presidente da República, que será arquivado no Registro do Comércio competente.

ART. 3º — Todos os dispositivos da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, e da Lei nº 2.973, de 26 de novembro de 1956, bem como de outros atos legislativos que se refiram à autarquia extinta Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), e que não conflitem com os preceitos legais aplicáveis às empresas públicas em geral, ou com as disposições especiais desta lei, continuam em vigor, passando a ser deles sujeito, ativo e passivo, a empresa pública Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

ART. 4º — Os servidores, sob qualquer modalidade, da autarquia extinta Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), terão o prazo de 1 (um) ano para optar entre a condição de servidor com vínculo estatutário e a de empregado sujeito à legislação vigente para as relações de emprego privado, segundo o que dispuser o Estatuto da Empresa, computado, para efeito de prestações a cargo do Sistema Geral de Previdência Social, o tempo de serviço anterior.

§ 1º — Os servidores que conservarem o vínculo estatutário serão incluídos em quadro suplementar e seus cargos serão declarados extintos à medida que vagarem, resguardadas as oportunidades de progresso funcional.

§ 2º — Aos servidores da extinta autarquia Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), incluídos entre os contribuintes obrigatórios do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado pelo Decreto nº 625, de 16 de novembro de 1953, se estendem os mesmos benefícios concedidos pelo Instituto aos funcionários federais no que diz respeito à previdência social e ao regime de assistência médica e hospitalar.

ART. 5º — A empresa pública Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) poderá efetuar todas as operações bancárias necessárias à realização do desenvolvimento da economia nacional, nos setores e com as limitações consignadas no seu Orçamento de Investimentos, observado o disposto no artigo 189 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Parágrafo único. As operações referidas neste artigo poderão formalizar-se no exterior, quando necessário, para o que fica a empresa pública Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), autorizada a aceitar as cláusulas usuais em contratos internacionais, entre elas a de arbitramento.

ART. 6º — Ao contratar no exterior ou no País, poderá a empresa pública Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) conceder a garantia da União, observadas as disposições legais pertinentes.

ART. 7º — Os créditos da empresa pública Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), de qualquer origem, po-

derão ser corrigidos monetariamente, observadas as normas legais vigentes.

ART. 8º — Fica o Poder Executivo autorizado, quando julgar oportuno transformar a empresa pública Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) em uma sociedade de economia mista tal como definida pelo inciso 1 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a mesma denominação da empresa pública de que trata o artigo 1º da presente lei, e da qual será a sucessora para todos os fins de direito.

Parágrafo único. A participação inicial da União no capital da sociedade de economia mista a que se refere este artigo será representada pelo ativo líquido da Empresa Pública, cujo valor será apurado, antes de efetivar-se a transformação, por comissão especial de três membros, designada pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e constituída de representantes desse mesmo Ministério, do Ministério da Fazenda e da Empresa Pública.

ART. 9º — A sociedade de economia mista cuja criação é autorizada nos termos do artigo 8º desta lei obedecerá, na sua constituição, as seguintes diretrizes e normas básicas:

a) revestir a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto deverão sempre pertencer, em sua maioria, à União ou à entidade da administração indireta;

b) ter por objeto, inicialmente, o desempenho de todas as atividades de interesse para o desenvolvimento da economia nacional que estejam sendo exercidas pela empresa pública da qual será a sucessora;

c) consignar no Estatuto Social disposição no sentido de que a sociedade exercerá as atividades do seu objeto social visando a estimular a iniciativa privada, sem prejuízo do apoio a projetos, programas e operações financeiras relativos a empreendimentos que, por pioneirismo ou essencialidade, se caracterizem como de relevante interesse nacional;

d) estabelecer no Estatuto Social que será permitida, mantido sempre o controle legal acionário da sociedade pela União ou entidades da administração indireta, a transferência de ações de propriedade da União ou daquelas entidades a compradores ou subscritores do setor privado, pessoas físicas ou jurídicas;

---

e) incluir no Estatuto Social disposição que assegure o regime da legislação trabalhista para reger as relações de emprego do pessoal a serviço da sociedade, resguardada a situação regulada no artigo 4º, da presente lei.

Parágrafo único. O Estatuto Social da sociedade de economia mista em criação e autorizado pela presente lei será aprovado por decreto do Presidente da República, arquivado no Registro do Comércio competente, e as alterações subseqüentes que forem necessárias serão deliberadas de acordo com o procedimento e obediência às formalidades previstas na lei que estiver em vigor para as sociedades anônimas.

ART. 10 — A Agência Especial de Financiamento Industrial — FINAME — autarquia federal criada pelo Decreto-Lei nº 45, de 18 de novembro de 1966, em cujo texto ficaram incorporadas, como parte integrante, as disposições do Decreto nº 59.170, de 2 de setembro de 1966, é também enquadrada, nos termos e para os fins do § 2º do artigo 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, na categoria de empresa pública, mantida a mesma denominação atual, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e vinculação através do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, nos termos do artigo 189 do Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967.

§ 1º — O Estatuto da empresa pública de que trata este artigo é o conjunto dos dispositivos, que forem aplicáveis, do Decreto nº 59.170, de 2 de setembro de 1966, e do Decreto-Lei nº 45, de 18 de novembro de 1966, os quais regularão os fins da empresa e a sua estrutura administrativa, bem como os seus órgãos de direção e de controle, podendo as alterações subseqüentes ser feitas por decreto do Presidente da República, arquivado no Registro do Comércio competente.

§ 2º — O capital inicial da empresa pública criada por este artigo para suceder à Agência Especial de Financiamento Industrial — FINAME, é constituído pelo valor do ativo líquido da autarquia extinta, apurada na data desta lei, pertencente, esse capital, na sua totalidade, à empresa pública, de propriedade exclusiva da União, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), sendo di-

vidido em ações nominativas do valor, cada uma, de Cr\$ 10,00 (dez cruzeiros).

§ 3º — As ações da empresa pública Agência Especial de Financiamento Industrial — FINAME só poderão pertencer à União ou à entidade da administração indireta.

§ 4º — O regime jurídico do pessoal a serviço da empresa pública de que trata este artigo é o do empregado sujeito à legislação vigente para as relações de emprego privado.

§ 5º — As disposições do Decreto-Lei nº 45, de 18 de novembro de 1966, com texto a ele incorporado do Decreto nº 59.170, de 2 de setembro de 1966, e não conflitantes com o que se acha disposto na presente lei, continuam em vigor, substituindo-se o Diretor-Superintendente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), cargo extinto, por um dos Diretores dessa Empresa pública, de indicação do Presidente da Junta de Administração a que se refere o artigo 6º do Decreto nº 59.170, de 2 de setembro de 1966.

### O “BNH”

São as implicações legais, os meios indispensáveis à compreensão do tipo da empresa. A elas corresponde a estrutura básica e a mecânica de fins. Importa, portanto, na sua clareza expressa, e na extensão do que se pretende, especificar pela repetição do articulado o que a própria lei impôs como forma jurídica:

ART. 1º — O Banco Nacional da Habitação (BNH), autarquia federal criada pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, vinculado ao Ministério do Interior, na conformidade do artigo 189, inciso III, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, fica enquadrado, nos termos e para os fins previstos no artigo 5º, § 2º, do referido decreto-lei, na categoria de empresa pública, dotado de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio mantida a denominação Banco Nacional da Habitação.

§ 1º — O disposto na Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, no Regimento Interno da autarquia Banco Nacional da Habitação, ora extinta, bem como em toda a legislação subsequente, em seu conjunto, constituirá, no que couber e não conflitar com esta Lei, o

Estatuto da empresa pública Banco Nacional da Habitação (BNH), regulando seus fins, competência, atribuições, favores e benefícios, estrutura administrativa e regime jurídico do pessoal.

§ 2º — As alterações do estatuto referido no parágrafo anterior serão baixadas pelo Presidente da República por decreto que será arquivado no competente Registro de Comércio.

ART. 2º — As disposições legais e normas de regulamentação em geral, que se refiram à autarquia extinta Banco Nacional da Habitação, não conflitantes com os preceitos desta Lei, aplicar-se-ão, no que couber, à empresa pública ora criada.

§ 1º — A empresa pública Banco Nacional da Habitação (BNH), reger-se-á pelo Estatuto que for aprovado pelo Presidente da República e que será arquivado no competente Registro de Comércio.

§ 2º — Enquanto não for baixado o Estatuto de que trata o parágrafo anterior, continuarão vigorando, no tocante aos fins, competência, atribuições, estrutura administrativa e regime jurídico do pessoal da empresa, as normas legais, regulamentares e regimentais, atualmente aplicáveis à autarquia ora extinta, salvo no que contrariar o estabelecido nesta Lei.

ART. 3º — O capital inicial do Banco Nacional da Habitação (BNH), dividido em ações do valor de Cr\$ 1,00 (um cruzeiro) cada uma, pertence na sua totalidade à União Federal e é constituído pelo valor, na data de vigência desta Lei do ativo líquido da autarquia ora extinta, podendo ser aumentado através de reinversão de lucros e de outros recursos que, na forma da legislação em vigor a União destinar a esse fim.

ART. 4º — O Banco Nacional da Habitação poderá quando necessário, formalizar operações bancárias no exterior, para o que fica autorizado a aceitar as cláusulas usuais em contratos internacionais, entre elas a do arbitramento.

ART. 5º — Ao contratar no exterior ou no País, poderá o Banco Nacional da Habitação conceder a garantia da União, observadas as demais disposições gerais pertinentes.

ART. 6º — Fica o Poder Executivo autorizado a, quando julgar oportuno, transformar a empresa pública Banco Nacional da Ha-

---

bitação (BNH) em sociedade de economia mista, assim definida pela legislação pertinente, observadas as seguintes diretrizes básicas:

- a) manterá a mesma denominação da empresa pública, criada por esta Lei, da qual será a sucessora para todos os fins de direito;
- b) revestirá a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito de voto deverão sempre pertencer, majoritariamente, à União Federal ou à entidade de Administração Indireta, considerada nulas e inoperantes as operações de alienação infringentes deste preceito;
- c) terá por fim e objeto o desempenho das atividades exercidas pela empresa pública à qual sucederá;
- d) estabelecerá que a participação inicial da União no capital da sociedade de economia mista a que se refere este artigo, será representada pelo ativo líquido da empresa pública criada por esta Lei;
- e) preverá a permissão de transferência de ações e compradores ou subscritores privados, pessoas físicas ou jurídicas, assegurando sempre o controle legal acionário da sociedade pelas entidades mencionadas na alínea "b" deste artigo.

§ 1º — O Estatuto da Sociedade de Economia Mista, cuja criação é autorizada por esta Lei, será aprovado por decreto do Presidente da República e poderá adotar a forma de capital autorizado, nas condições estabelecidas na Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965.

§ 2º — O Estatuto da Sociedade de Economia Mista, será arquivado no competente Registro do Comércio e as alterações subsequentes necessárias serão decididas e processadas de acordo com o que dispõe a lei das sociedades anônimas.

§ 3º — A União intervirá obrigatoriamente em todas as causas em que for parte a sociedade de economia mista, inclusive nos litígios trabalhistas.

ART. 7º — A admissão de pessoal pelo Banco Nacional da Habitação far-se-á mediante concurso público de provas ou de provas e títulos.

§ 1º — Para a execução de tarefas de natureza técnica, poderá a Diretoria autorizar, em caráter excepcional, a contratação de

pessoas físicas ou jurídicas, observados os preceitos da legislação civil ou da trabalhista.

§ 2º — O ingresso do pessoal subalterno far-se-á mediante prestação de exame psicotécnico e de provas de aptidão profissional específica.

ART. 8º — Ao requisitado em exercício na autarquia extinta Banco Nacional da Habitação fica assegurada, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da publicação desta Lei, a opção de ingresso nos quadros da empresa pública Banco Nacional da Habitação, ressalvadas a conveniência administrativa desta e a condição de servidor efetivo do optante na repartição de origem.

Parágrafo único. Ao servidor que, para ingressar no Banco Nacional da Habitação, por opção ou por concurso, tenha se exonerado de cargo público efetivo, será garantido o respectivo tempo de serviço público, para efeito de prestações do Sistema Geral de Previdência Social.

ART. 9º — Aos representantes da empresa pública Banco Nacional da Habitação (BNH) ou sua sucessora fica estendido o benefício constante do artigo 32 do Decreto-Lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939 (Código de Processo Civil), de que gozam os representantes da Fazenda Nacional.

ART. 10 — O BNH poderá organizar empresas subsidiárias para a realização de serviços auxiliares e afins aos seus objetivos.

ART. 11 — A prestação de contas da Administração do BNH será submetida ao Ministro do Interior que, com o seu pronunciamento e os documentos previstos no artigo 42 do Decreto-Lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, a enviará ao Tribunal de Contas da União até 31 de maio do exercício subsequente ao da prestação.

### A “EMBRAPA”

Explica-se, e justifica-se, conforme abaixo, pela natureza do texto legal:

ART. 1º — Fica o Poder Executivo autorizado a instituir uma empresa pública sob a denominação de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), vinculada ao Ministério da Agri-

cultura, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira, nos termos do artigo 5º, item II, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Parágrafo único. A Empresa terá sede e foro na Capital Federal, podendo, para o bom desempenho das suas finalidades, manter, em qualquer ponto do território nacional, órgãos regionais ou locais, destinados a pesquisas, desenvolvimento de tecnologia e experimentações agropecuárias.

ART. 2º — São finalidades da Empresa:

I — promover, estimular, coordenar e executar atividades de pesquisas, com o objetivo de produzir conhecimentos e tecnologia para o desenvolvimento agrícola do País;

II — dar apoio técnico e administrativo a órgãos do Poder Executivo, com atribuições de formulação, orientação e coordenação das políticas de ciência e tecnologia no setor agrícola.

Parágrafo único. É facultado à Empresa desempenhar suas atividades mediante convênios ou contratos com entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais.

ART. 3º — O capital inicial da Empresa, pertence integralmente à União, será representado pelo valor de incorporação dos imóveis e móveis de seu domínio administrados:

I — pelo Departamento Nacional de Pesquisas Agropecuárias;

II — por outros órgãos do Ministério da Agricultura relativamente aos bens a serviço de atividades compreendidas nos fins da Empresa.

§ 1º — O Ministro de Estado da Agricultura designará comissão, de que participará um representante do Serviço do Patrimônio da União, para proceder ao inventário e à avaliação dos bens referidos neste artigo.

§ 2º — O Poder Executivo poderá autorizar o aumento do capital da Empresa e a participação de outras pessoas do Poder Público, da Administração Direta ou Indireta, mantidos 51% (cinquenta e um por cento) na propriedade da União.

ART. 4º — Constituição recursos da Empresa;

I — a contribuição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para pesquisas agropecuárias, fixada pelo Ministro de Estado da Agricultura até o limite de 5% (cinco por cento) da receita orçamentária anual da autarquia;

II — os dividendos que couberem à União do Banco Nacional de Crédito Cooperativo S/A., na Companhia Brasileira de Alimentação (COBAL) e Companhia Brasileira de Armazenamento (CI-BRAZEM) até o limite de 10% (dez por cento) do respectivo lucro líquido anual apurado.

III — os recursos provenientes de convênios ou contratos de prestação de serviços;

IV — as dotações consignadas no orçamento geral da União;

V — os créditos abertos em seu favor;

VI — os recursos de capital, inclusive os resultantes da conversão em espécie de bens e direitos;

VII — a renda de bens patrimoniais;

VIII — os recursos de operações de crédito, assim entendidos os provenientes de empréstimos e financiamentos obtidos pela entidade;

IX — as doações que lhe forem feitas;

X — quaisquer outras receitas operacionais.

Parágrafo único. A contribuição e os dividendos a que se refere este artigo serão creditados diretamente à EMBRAPA em parcelas mensais, iguais e sucessivas, a partir do exercício de 1973, de seu início e da data do pagamento de dividendos, respectivamente.

ART. 5º — A Empresa reger-se-á por esta Lei, pelos Estatutos que serão aprovados por decreto e, subsidiariamente, pelas normas de direito aplicáveis.

Parágrafo único. Dos Estatutos de que trata este artigo constarão, além das finalidades, de capital e dos recursos, na forma do disposto nesta Lei, a composição da administração e do órgão de fiscalização da Empresa, as respectivas atribuições e as competências de seus dirigentes.

ART. 6º — A prestação de contas da administração da Empresa será submetida ao Ministro de Estado da Agricultura que, com

---

o seu pronunciamento e a documentação referida no artigo 42 do Decreto-Lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, enviará ao Tribunal de Contas da União dentro de 120 (cento e vinte) dias do encerramento do exercício da entidade supervisionada.

### A “INFRAERO”

De igual maneira, as singularidades estão na lei, não se permitindo considerações estranhas. Há no texto, alguns poderes, sem dúvida, delegados. Sobretudo a autonomia administrativa, é bastante ampla. Prevendo-se, de antemão, a criação de subsidiárias, pelo que se faz saber:

ART. 1º — Fica o Poder Executivo autorizado a constituir uma empresa pública, na forma definida no inciso II do artigo 5º, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, alterado pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, denominada Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária — INFRAERO, vinculada ao Ministério da Aeronáutica.

Parágrafo único. A INFRAERO terá sede e foro na Capital Federal e o prazo de sua duração será indeterminado.

ART. 2º — A INFRAERO terá por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária que lhe for atribuída pelo Ministério da Aeronáutica.

§ 1º — A INFRAERO exercerá suas atribuições diretamente ou através de subsidiárias.

§ 2º — O Ministério da Aeronáutica estabelecerá um programa de transferência, por etapas, dos aeroportos, instalações, áreas e serviços correlatos ou afins, que passarão à esfera de competência da INFRAERO ou de suas subsidiárias.

§ 3º — As atividades executivas da INFRAERO, bem como de suas subsidiárias, serão objeto, sempre que possível, de realização indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada.

ART. 3º — Para a realização de sua finalidade, compete, ainda, à INFRAERO:

I — superintender técnica, operacional e administrativamente as unidades da infra-estrutura aeroportuária;

II — criar agências, escritórios ou dependências em todo o território nacional;

III — gerir a participação acionária do Governo Federal nas suas empresas subsidiárias;

IV — promover a captação de recursos em fontes internas e externas, a serem aplicados na administração, operação, manutenção, expansão e aprimoramentos da infra-estrutura aeroportuária;

V — preparar orçamentos-programa de suas atividades e analisar os apresentados por suas subsidiárias, compatibilizando-os com o seu, considerados os encargos de administração, manutenção e novos investimentos, e encaminhá-los ao Ministério da Aeronáutica, para justificar a utilização de recursos do Fundo Aeroviário;

VI — representar o Governo Federal nos atos, contratos e convênios existentes e celebrar outros, julgados convenientes pelo Ministério da Aeronáutica, com os Estados da Federação, Territórios Federais, Municípios e entidades públicas e privadas, para os fins previstos no artigo anterior;

VII — promover a constituição de subsidiárias para gerir unidades de infra-estrutura aeroportuária cuja complexidade exigir administração descentralizada;

VIII — executar e promover a contratação de estudos, planos, projetos, obras e serviços relativos às suas atividades;

IX — executar ou promover a contratação de estudos, planos, projetos, obras e serviços de interesse da Aeronáutica, condizentes com seus objetivos, para os quais forem destinados recursos especiais;

X — celebrar contratos e convênios com órgãos da Administração Direta e Indireta do Ministério da Aeronáutica, para prestação de serviços técnicos especializados;

XI — promover a formação, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal especializado, necessário às suas atividades;

XII — promover e coordenar junto aos órgãos competentes as medidas necessárias para instalação e permanência dos serviços de segurança, polícia, alfândega e saúde nos aeroportos internacio-

nais, supervisionando-as e controlando-as para que sejam fielmente executadas;

XIII — promover a execução de outras atividades relacionadas com a sua finalidade.

ART. 4º — Para a participação da União no capital da INFRAERO:

I — fica o Poder Executivo autorizado a transferir para o patrimônio da INFRAERO:

a) a totalidade das ações e créditos que a União tenha ou venha a ter em empresas correlatas ou afins com a infra-estrutura aeroportuária;

b) outros bens necessários e úteis ao seu funcionamento.

II — O Poder Executivo providenciará a abertura de crédito especial de até Cr\$ 10.000.000,00 (dez milhões de cruzeiros).

ART. 5º — O Presidente da República designará, por indicação do Ministro da Aeronáutica, o representante da União nos atos constitutivos da empresa.

§ 1º — Os atos constitutivos serão precedidos das seguintes providências, a cargo de comissão especialmente designada pelo Ministro da Aeronáutica:

I — arrolamento dos bens, direitos e ações de que trata o artigo anterior;

II — avaliação dos bens, direitos e ações arrolados;

III — elaboração do projeto de Estatutos;

IV — plano de absorção gradativa de encargos;

V — proposta de todas as demais medidas necessárias ao funcionamento da empresa.

§ 2º — Os atos constitutivos compreenderão:

I — aprovação das avaliações dos bens, direitos e ações arrolados;

II — aprovação do Plano de absorção gradativa de encargos;

III — aprovação dos Estatutos.

§ 3º — A constituição da INFRAERO, bem como posteriores modificações, serão aprovadas por atos do Ministro da Aeronáutica.

ART. 6º — Os recursos da INFRAERO serão constituídos de:

I — tarifas aeroportuárias arrecadadas nos aeroportos por ela diretamente administrados, com exceção daquelas relativas ao uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota;

II — verbas orçamentárias e recursos do Fundo Aeroviário a ela destinados pelo Ministério da Aeronáutica;

III — créditos especiais que lhe forem destinados;

IV — rendimentos decorrentes de sua participação em outras empresas;

V — produto de operações de crédito, juros e venda de bens patrimoniais ou de materiais inservíveis;

VI — recursos recebidos como retribuição pela prestação de assistência técnica especializada ou administrativa;

VII — recursos provenientes de outras fontes.

ART. 7º — O pessoal dos Quadros de Empresa será admitido por concurso ou prova de habilitação em regime empregatício subordinado à legislação trabalhista e às normas consignadas no Regulamento do Pessoal da Empresa.

§ 1º — Para a execução de tarefas de natureza técnica ou especializada, a INFRAERO poderá contratar pessoas físicas ou jurídicas, observados os preceitos da legislação civil ou da trabalhista.

§ 2º — Ao servidor público que, para ingressar na Empresa por concurso ou prova de habilitação, tenha-se exonerado de cargo público efetivo, será garantido o respectivo tempo de serviço para efeito de prestação do Sistema Geral de Previdência Social.

ART. 8º — Fica o Ministro da Aeronáutica autorizado a constituir empresas subsidiárias da INFRAERO, para a realização de seus objetivos.

Parágrafo único. A ARSA — Aeroportos do Rio de Janeiro Sociedade Anônima, autorizada a ser constituída pela Lei nº 5.580, de 25 de maio de 1970, passará à condição de subsidiária da INFRAERO.

ART. 9º — A INFRAERO poderá promover desapropriação nos termos da legislação em vigor, sendo-lhe facultado transferir o domínio e a posse dos bens desapropriados às suas subsidiárias, desde que mantida a destinação prevista no ato de declaração de utilidade pública.

ART. 10 — A União intervirá obrigatoriamente, em todas as causas em que for parte a INFRAERO, inclusive nos litígios trabalhistas.

### A “PETROBRÁS”

A lei diz, pelas suas normas, o que não é possível ao hermenauta não entender. A complexidade, no entanto, da estrutura, recomenda conhecimento de conjunto, ou de plano, de atividades permitidas tão variadas (19). Inúmeros elementos aqui influem na

---

19. “A participação da Petrobrás na exploração do petróleo venezuelano, no lugar das companhias multinacionais que operam naquele país e que deverão encerrar suas atividades antes de 1983, dependerá essencialmente do *tipo de contrato* que vier a ser estabelecido e da disposição do governo da Venezuela em continuar recebendo a colaboração de empresas estrangeiras. Segundo algumas autoridades do setor petrolífero, a Braspetro, subsidiária internacional da Petrobrás, já realizou algumas sondagens junto aos dirigentes venezuelanos que, até aqui, conforme ressaltaram outras fontes, não deram, ainda qualquer indicação de pretenderem continuar permitindo a exploração conjunta de suas reservas petrolíferas. Na opinião das autoridades brasileiras no setor, as possibilidades de participação da Petrobrás na exploração do petróleo venezuelano cresceram bastante, diante da disposição manifestada pelo novo governo desse país em nacionalizar a indústria petrolífera, até aqui em mãos de companhias européias e norte-americanas. Quando isso ocorrer, acreditam as autoridades, a Petrobrás terá condições de ocupar o lugar daquelas companhias, pelo menos parcialmente. Entretanto, o tipo de contrato que o governo venezuelano pode pretender impor, no caso de autorizar novas concessões, seria fundamental para aumentar ou diminuir o interesse da Petrobrás. Algumas autoridades de Brasília citam o caso do Peru, que vem permitindo a presença de multinacionais na exploração de seus recursos, mas através de contratos estabelecendo condições tão rígidas que dificilmente seriam aceitas pela empresa estatal brasileira. A Occidental Petroleum e outras companhias multinacionais que fazem prospecções no Peru assumem todo o risco do investimento, mesmo quando há frustrações, e, descobrindo o petróleo, toda a reserva pertence ao governo peruano. A empresa descobridora recebe apenas um certo volume de petróleo, como pagamento dos serviços prestados, sendo evidente as vantagens para o governo peruano: consegue petróleo sem fazer investimentos e atrai *know-how* estrangeiro também sem despesas. Assim, na hipótese de o governo venezuelano reabrir às empresas estrangeiras a possibilidade de exploração de seu petróleo, mediante contratos em condições idênticas às estabele-

formação da pessoa jurídica. E só se integram, para entendimento, assim explicitados dentro do rigor da técnica legislativa:

ART. 1º — Constituem monopólio da União:

I — a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e outros hidrocarbonetos fluidos e gases raros, existentes no território nacional;

II — a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III — o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados de petróleo no País, e bem assim o transporte por meio de condutos de petróleo bruto e seus derivados, assim como de gases raros de qualquer origem.

ART. 2º — A União exercerá o monopólio estabelecido no artigo anterior;

I — por meio do Conselho Nacional do Petróleo, como órgão de orientação e fiscalização;

II — por meio da sociedade por ações Petróleo Brasileiro S.A. e das suas subsidiárias, constituídas na forma da presente lei, como órgãos de execução.

## CAPÍTULO II

### DO CONSELHO NACIONAL DO PETRÓLEO

ART. 3º — O Conselho Nacional do Petróleo, órgão autônomo, diretamente subordinado ao Presidente da República, tem por finalidade superintender as medidas concernentes ao abastecimento nacional de petróleo.

§ 1º — Entende-se por abastecimento nacional de petróleo, a produção, a importação, a exportação, a refinação, o transporte, a distribuição e o comércio de petróleo bruto, de poço ou de xisto, assim como de seus derivados.

---

cidas pelo Peru, dificilmente a Petrobrás se animaria a fazer investimentos naquele país. Seria preferível importar o petróleo, mediante contratos a longo prazo, e reservar uma maior soma de recursos para investir no próprio território nacional, especialmente na plataforma continental, onde parecem mais promissoras as perspectivas de se encontrar o produto". (Fonte: Jornal "Estado de São Paulo").

---

§ 2º — Ainda se inclui na esfera da superintendência do Conselho Nacional de Petróleo o aproveitamento de outros hidrocarbonetos fluidos e de gases raros.

ART. 4º — O Conselho Nacional do Petróleo continuará a reger-se, na sua organização e funcionamento, pelas leis em vigor, com as modificações decorrentes da presente Lei.

Parágrafo único. O Presidente da República expedirá o novo Regimento do Conselho Nacional do Petróleo, tendo em vista o disposto neste artigo.

### CAPÍTULO III

## DA SOCIEDADE POR AÇÕES PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (PETROBRÁS) E SUAS SUBSIDIÁRIAS

### Seção I

#### *Da Constituição da Petrobrás*

ART. 5º — Fica a União autorizada a constituir, na forma desta lei, uma sociedade por ações, que se denominará Petróleo Brasileiro S.A. e usará a sigla ou abreviatura de Petrobrás.

ART. 6º — A Petróleo Brasileiro S.A., terá por objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte do petróleo — proveniente de poço ou de xisto — e de seus derivados bem como de quaisquer atividades correlatas ou afins.

Parágrafo único. A pesquisa e a lavra, realizadas pela Sociedade, obedecerão a planos por ela organizados e aprovados pelo Conselho Nacional do Petróleo, sem as formalidades, exigências de limitações de área, e outras julgadas dispensáveis, em face do Decreto-Lei nº 3.236, de 7 de maio de 1941, autorizando-as o Conselho em nome da União.

ART. 7º — O Presidente da República designará por decreto o representante da União nos atos constitutivos da Sociedade.

§ 1º — Os atos constitutivos serão precedidos:

I — Pelo estudo e aprovação do projeto de organização dos serviços básicos da Sociedade, quer internos, quer externos.

II — Pelo arrolamento, com todas as especificações, dos bens e direitos que a União destinar à integralização de seu capital.

III — Pela elaboração dos Estatutos e sua publicação prévia, para conhecimento geral.

§ 2º — Os atos constitutivos compreenderão:

I — Aprovação das avaliações dos bens e direitos arrolados para constituírem o capital da União.

II — Aprovação dos Estatutos.

III — Aprovação do plano de transferência dos serviços que tenham de passar do Conselho Nacional do Petróleo para a Sociedade e das verbas respectivas.

§ 3º — A Sociedade será constituída em sessão pública do Conselho Nacional do Petróleo, cuja ata deverá conter os estatutos aprovados, bem como o histórico e o resumo dos atos constitutivos, especialmente da avaliação dos bens e direitos convertidos em capital.

§ 4º — A constituição da Sociedade será aprovada por decreto do Poder Executivo e sua ata será arquivada, por cópia autêntica, no Registro do Comércio.

ART. 8º — Nos Estatutos da Sociedade serão observadas, em tudo que lhes for aplicável as normas da lei de sociedades anônimas. A reforma dos Estatutos em pontos que impliquem modificação desta lei depende da autorização legislativa, e, nos demais casos, fica subordinada à aprovação do Presidente da República, mediante decreto.

## Seção II

### *Do Capital da Petrobrás*

ART. 9º — A Sociedade terá inicialmente o capital de Cr\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de cruzeiros), dividido em 20.000.000 (vinte milhões) de ações ordinárias, nominativas, do valor de Cr\$ 200,00 (duzentos cruzeiros) cada uma.

---

§ 1º — Até o ano de 1957, o capital será elevado a um mínimo de Cr\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de cruzeiros), na forma prevista no art. 12.

§ 2º — As ações da Sociedade serão ordinárias, com direito de voto, e preferenciais, sempre sem direito de voto, e inconversíveis em ações ordinárias, podendo os aumentos de capital dividir-se, no todo ou em parte, em ações preferenciais para cuja emissão não prevalecerá a restrição do parágrafo único do art. 9º, do Decreto-Lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940.

§ 3º — As ações preferenciais terão prioridade no reembolso do capital e na distribuição do dividendo mínimo de 5% (cinco por cento).

§ 4º — As ações da Sociedade poderão ser agrupadas em títulos múltiplos de 100 (cem) a 100.000 (cem mil) ações, sendo nos Estatutos regulados o agrupamento e o desdobramento de acordo com a vontade do acionista.

ART. 10 — A União subscreverá a totalidade do capital inicial da Sociedade, que será expresso em ações ordinárias e, para sua integralização, disporá de bens e direitos que possui, relacionados com o petróleo, inclusive a permissão para utilizar jazidas de petróleo, rochas betuminosas e pirobetuminosas e de gases naturais; também subscreverá, em todo aumento de capital, ações ordinárias que lhe assegurem pelo menos 51% (cinquenta e um por cento) do capital votante.

§ 1º — Se o valor dos bens e direitos referidos neste artigo, apurado mediante avaliação aprovada pelo Conselho Nacional do Petróleo, não bastar para a integralização do capital, a União o fará em dinheiro.

§ 2º — Fica o Tesouro Nacional, no caso previsto do parágrafo anterior, autorizado a fazer adiantamentos sobre a receita dos tributos e contribuições destinados à integralização do capital da Sociedade, ou a efetuar operações de crédito por antecipação da receita até a quantia de Cr\$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de cruzeiros).

§ 3º — A União transferirá, sem ônus, aos Estados e Municípios em cujos territórios existem ou venham a ser descobertas jazidas e minas de petróleo de rochas betuminosas e de gases naturais, respectivamente 8% (oito por cento) das ações relativas ao valor

---

atribuído a essas jazidas e pelo qual sejam incorporados ao capital da Petrobrás no ato de sua constituição ou posteriormente.

ART. 11 — As transferências pela União de ações do capital social ou as subscrições de aumento de capital pelas entidades e pessoas às quais a lei confere este direito, não poderão, em hipótese alguma, importar em reduzir a menos de 51% (cinquenta e um por cento) não só as ações com direito a voto de propriedade da União, como a participação desta na constituição do capital social.

Parágrafo único. Será nula qualquer transferência ou subscrição de ações feita com infringência deste artigo, podendo a nulidade ser pleiteada inclusive por terceiros, por meio de ação popular.

ART. 12 — Os aumentos periódicos do capital da Sociedade far-se-ão com recursos mencionados nos artigos seguintes.

ART. 13 — A parte da receita do imposto único sobre combustíveis líquidos a que se refere o art. 3º da Lei nº 1.749, de 28 de novembro de 1952, terá a seguinte aplicação:

I — Os 40% (quarenta por cento) pertencentes à União em ações da Sociedade até que esteja assegurada a integralização do capital previsto no § 1º do art. 9º, e, eventualmente, na tomada de obrigações;

II — Os 60% (sessenta por cento) pertencentes aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios serão aplicados:

a) em ações da Sociedade, até que esteja assegurada a integralização do capital de acordo com os planos aprovados pelo Conselho Nacional do Petróleo, devendo a participação de cada entidade ser, no mínimo, proporcional à respectiva cota do imposto único;

b) na tomada de obrigações da Sociedade ou de ações e obrigações das Subsidiárias, ficando sempre assegurada aos Estados, Distrito Federal e Municípios, uma participação proporcional às respectivas contribuições, observada a preferência estabelecida no art. 40.

Parágrafo único. A cota do Estado Rodoviário Nacional, que cabe às entidades mencionadas no inciso II, poderá ficar retida, se for oposto obstáculo à aplicação da percentagem especificada no mesmo inciso aos fins e nos termos estabelecidos neste artigo.

ART. 14 — O produto dos impostos de importação e de consumo incidentes sobre veículos, automóveis e do imposto sobre a

remessa de valores para o exterior, correspondente à importação desses veículos, suas peças e acessórios, se destina à subscrição pela União de ações e obrigações da Sociedade.

ART. 15 — Os proprietários de veículos, automóveis, terrestres, aquáticos e aéreos, contribuirão anualmente, até o exercício de 1957, com as quantias discriminadas na tabela anexa, recebendo o disposto no art. 18, certificados que serão substituídos por ações preferenciais ou obrigações da Sociedade, os quais conterão declaração expressa desse direito, assegurada a responsabilidade solidária da União, em qualquer hipótese pelo valor nominal de tais títulos.

Parágrafo único. Os atos relativos a veículos automóveis compreendidos na competência da União só poderão ser realizados depois de feito o pagamento da contribuição a que se refere este artigo, promovendo o Governo convênio ou entendimento com as demais entidades de direito público para que, em relação ao licenciamento e emplacamento anual daqueles veículos, nos limites de sua competência, seja prestada colaboração no mesmo sentido.

ART. 16 — Os recursos de que tratam os artigos 13, 14 e 15 serão recolhidos à conta ou contas especiais no Banco do Brasil.

§ 1º — A União, por intermédio do representante, designado nos termos do art. 7º, poderá movimentar os recursos destinados por esta Lei à Petrobrás, antes de sua constituição, de acordo com as instruções do Ministro da Fazenda, para recorrer às respectivas despesas.

§ 2º — Ainda que não tenham sido distribuídas as ações correspondentes ao aumento de capital, a Sociedade poderá movimentar as contas especiais referidas neste artigo.

ART. 17 — A Sociedade poderá emitir, até o limite do dobro do seu capital social integralizado, obrigações ao portador, com ou sem garantia do Tesouro.

### Seção III

#### *Dos Acionistas da Petrobrás*

ART. 18 — Os Estatutos da Sociedade, garantida a preferência às pessoas jurídicas de direito público interno, poderão admitir como acionistas somente:

I — as pessoas jurídicas de direito público interno;

II — o Banco do Brasil e as sociedades de economia mista, criadas pela União, pelos Estados ou Municípios, as quais, em consequência de lei, estejam sob controle permanente do Poder Público;

III — os brasileiros natos ou naturalizados há mais de cinco anos e residentes no Brasil, uns e outros solteiros ou casados com brasileiras ou estrangeiras, quando não o sejam sob o regime de comunhão de bens ou qualquer outro que permita a comunicação dos adquiridos na constância do casamento limitada a aquisição de ações ordinárias a 20.000 (vinte mil);

IV — as pessoas jurídicas de direito privado, organizadas com observância do disposto no art. 9º, alínea *b*, do Decreto nº 4.071, de 12 de maio de 1939, limitada a aquisição de ações ordinárias a 100.000 (cem mil);

V — as pessoas jurídicas de direito privado, brasileiras, de que somente façam parte as pessoas indicadas no item III, limitada a aquisição de ações ordinárias a 20.000 (vinte mil).

#### Seção IV

##### *Da Diretoria e do Conselho Fiscal da Petrobrás*

ART. 19 — A Sociedade será dirigida por um Conselho de Administração, com funções deliberativas e uma Diretoria Executiva.

§ 1º — O Conselho de Administração será constituído de:

*a)* 1 (um) Presidente nomeado pelo Presidente da República e demissível, *ad nulum* com direito de veto sobre as decisões do próprio Conselho e da Diretoria Executiva;

*b)* 3 (três) Diretores nomeados pelo Presidente da República, com mandato de 3 (três) anos;

*c)* Conselheiros eleitos pelas pessoas jurídicas de direito público, com exceção da União, em número máximo de 3 (três) e com mandato de 3 (três) anos;

*d)* Conselheiros eleitos pelas pessoas físicas e jurídicas de direito privado, em número máximo de 2 (dois) e com mandato de 3 (três) anos.

§ 2º — O número dos Conselheiros será fixado na proporção de uma para cada parcela de 7,5% (sete e meio por cento) do capital votante da Sociedade, subscrito pelas pessoas mencionadas nas letras *c* e *d* do § 1º.

§ 3º — A Diretoria Executiva compor-se-á do Presidente e dos 3 (três) Diretores nomeados pelo Presidente da República.

§ 4º — É privativo dos brasileiros natos o exercício das funções de membro do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal.

§ 5º — Do veto do Presidente ao qual se refere a letra *a* do § 1º, haverá recurso *ex-officio* para o Presidente da República, ouvido o Conselho Nacional do Petróleo.

§ 6º — Os 3 (três) primeiros Diretores serão nomeados pelos prazos de, respectivamente, 1 (um), 2 (dois) e 3 (três) anos, de forma a que anualmente termine o mandato de um Diretor.

ART. 20 — O Conselho Fiscal será constituído de 5 (cinco) membros, com mandato de 3 (três) anos.

Parágrafo único. A União elegerá um representante, as pessoas físicas e jurídicas de direito privado, outro, as demais pessoas jurídicas de direito público, três, assegurado neste caso, a cada grupo de acionistas que representar um terço dos votos, o direito de eleger separadamente um membro.

ART. 21 — O Conselho Fiscal da Petróleo Brasileiro S.A., terá as atribuições constantes do art. 127, do Decreto-Lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940, não se lhe aplicando o Decreto-Lei nº 2.923, de 31 de dezembro do mesmo ano.

## Seção V

### *Dos Favores e Obrigações Atribuídos à Petrobrás*

ART. 22 — Os atos de constituição da Sociedade e de integralização do seu capital, bem como as propriedades que possuir e as aquisições de bens móveis e imóveis que fizer e ainda os instrumentos de mandato para o exercício do direito de voto nas Assembleias Gerais serão isentos de impostos e taxas e quaisquer outros ônus fiscais compreendidos na competência da União, que se enten-

derá com as outras entidades de direito público, solicitando-lhes os mesmos favores para a Sociedade da qual participarão, na esfera de sua competência tributária.

ART. 23 — A Sociedade gozará de isenção de direitos de importação para consumo e de impostos adicionais em relação aos maquinismos, seus sobressalentes e acessórios aparelhos, ferramentas, instrumentos e materiais destinados à construção, instalação, ampliação, melhoramento, funcionamento, exploração, conservação e manutenção de suas instalações, para os fins a que se destina.

Parágrafo único. Todos os materiais e mercadorias referidos neste artigo com restrição quanto aos similares de produção nacional, serão desembaraçados mediante portaria dos inspetores das Alfândegas.

ART. 24 — A Sociedade fica assegurado o direito de promover desapropriação, nos termos da legislação em vigor.

ART. 25 — Dependendo sempre de prévia e específica aprovação do Conselho Nacional do Petróleo a Sociedade só poderá dar garantia e financiamentos, tomados no país ou no exterior a favor de empresas subsidiárias, e desde que a operação no caso de capital estrangeiro não tenha qualquer vinculação real.

Parágrafo único. O Poder Executivo poderá dar aos financiamentos tomados no exterior, pela Sociedade e pelas suas subsidiárias, a garantia do Tesouro Nacional até 25% (vinte e cinco por cento) do respectivo capital integralizado, quando se tornar necessário pelo vulto de operação e pelo eminente interesse nacional em causa.

ART. 26 — Somente quando os dividendos atingirem 6% (seis por cento), poderá a Assembléia Geral dos Acionistas fixar as percentagens ou gratificações por conta dos lucros para a Administração da Sociedade.

ART. 27 — A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás.

§ 1º — Os valores do óleo e do xisto serão fixados pelo Conselho Nacional do Petróleo.

§ 2º — Será efetuado trimestralmente o pagamento de que trata este artigo.

§ 3º — Os Estados e Territórios distribuirão 20% (vinte por cento) do que receberem, proporcionalmente aos Municípios, segundo a produção de óleo de cada um deles, devendo este pagamento ser efetuado trimestralmente.

§ 4º — Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos fixados neste artigo, preferentemente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias.

ART. 28 — A União poderá incumbir à Sociedade a execução de serviços condizentes com a sua finalidade, para os quais destinar recursos financeiros especiais.

ART. 29 — Os direitos relativos a concessões e autorizações referentes a jazidas de óleo mineral, refinarias e oleodutos que a Sociedade receber da União serão inalienáveis, ainda quando, como valor econômico, seja, pela Petrobrás, cedido o seu direito de utilização dos mesmos a qualquer de suas subsidiárias.

ART. 30 — Não ocorrendo a desapropriação, a Petrobrás indenizará pelo seu justo valor aos proprietários do solo pelos prejuízos causados com a pesquisa ou lavra.

ART. 31 — A Petrobrás de acordo com a orientação do Conselho Nacional do Petróleo, deverá manter um coeficiente mínimo de reservas de óleo nos campos petrolíferos.

ART. 32 — A Petrobrás e as sociedades dela subsidiárias enviarão ao Tribunal de Contas, até 31 de março de cada ano, as contas gerais da Sociedade, relativas ao exercício anterior, as quais serão por aquele remetidas à Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas limitar-se-á a emitir parecer sobre as contas que lhe forem enviadas. E o Congresso Nacional depois de tomar conhecimento das mesmas, sem juizá-las, e do parecer do Tribunal, adotará, por qualquer de suas casas, quanto ao assunto, as medidas que a sua ação fiscalizadora entender convenientes.

ART. 33 — A direção da Petrobrás e a direção das sociedades dela subsidiárias são obrigadas a prestar as informações que lhes

---

forem solicitadas pelo Congresso Nacional acerca dos seus atos e deliberações.

ART. 34 — Quando o acionista for pessoa jurídica de direito público ser-lhe-á facultado o exame dos papéis e documentos da Sociedade para o fim de fiscalização das contas.

ART. 35 — Os Estatutos da Petrobrás precreverão normas específicas para a participação dos seus empregados nos lucros da Sociedade, as quais deverão prevalecer até que, de modo geral, seja regulamentado o inciso IV, do art. 157 da Constituição.

## Seção VI

### *Disposições Relativas ao Pessoal da Petrobrás*

ART. 36 — Os militares e os funcionários públicos civis da União e das entidades autárquicas, paraestatais e das sociedades de economia mista, poderão servir na Petrobrás em funções de direção ou de natureza técnica, no forma do Decreto-Lei nº 6.877, de 18 de setembro de 1944, não podendo, todavia, acumular vencimentos, gratificações ou quaisquer outras vantagens, sob pena de se considerar como tendo renunciado ao cargo primitivo.

Parágrafo único. Na hipótese do Conselho Nacional do Petróleo reduzir o seu pessoal, a Petrobrás dará preferência no preenchimento dos cargos ou funções, de acordo com as suas aptidões, aos servidores dispensados.

ART. 37 — Não se aplica aos diretores, funcionários e acionistas da Petróleo Brasileiro S.A. o disposto na alínea c do art. 2º do Decreto-Lei nº 538, de 7 de julho de 1938, podendo ser acionista da Sociedade os funcionários dela e os servidores públicos em geral, inclusive os do Conselho Nacional do Petróleo.

ART. 38 — A Sociedade contribuirá para a preparação do pessoal técnico necessário aos seus serviços, bem como de operários qualificados através de cursos de especialização, que organizará, podendo também conceder auxílios aos estabelecimentos de ensino do País ou bolsas de estudo para a preparação no exterior e outros meios adequados.

## Seção VII

*Das Subsidiárias da Petrobrás*

ART. 39 — A Sociedade operará diretamente ou através de suas subsidiárias, organizadas com aprovação do Conselho Nacional do Petróleo, nas quais deverá sempre ter a maioria das ações com direito a voto.

§ 1º — Na composição da restante parte do capital, observar-se-á o mesmo critério estabelecido para a Petrobrás, assegurada a proporcionalidade a que se refere o artigo 13, inciso II, letra *b*, e a preferência estabelecida no art. 40.

§ 2º — Os cargos de direção das empresas referidas neste artigo serão privativos dos brasileiros natos, sempre que seu objeto seja qualquer das atividades da indústria do petróleo.

§ 3º — Na constituição dos corpos de direção e fiscalização das subsidiárias serão adotados critérios análogos aos estabelecidos nesta Lei, assegurando-se ainda, às pessoas de direito público, com interesse relevante naquelas empresas, a representação na diretoria executiva.

ART. 40 — Ao Estado em cujo território for extraído ou refinado óleo cru ou explorado gás natural será assegurada a preferência, com o concurso dos seus municípios, para a participação nas sociedades subsidiárias destinadas à sua refinação ou distribuição, até o montante de 20% (vinte por cento) do seu capital.

Parágrafo único. Sempre que o Estado produtor de petróleo ou de gás manifestar o propósito de usar da preferência de que trata este artigo ser-lhe-ão atribuídas ou transferidas pela Petrobrás, nos limites prefixados, as ações que o mesmo se proponha tomar e para cuja integralização serão, previamente, estabelecidos os prazos e condições que, visando facilitar a colaboração do Estado, não sacrifiquem, no entanto os interesses relacionados com a constituição e o funcionamento da subsidiária de que o mesmo deva participar.

ART. 41 — A Petrobrás, por autorização do Presidente da República, expedida em decreto e depois de ouvido o Conselho Nacional do Petróleo, poderá associar-se, sem as limitações previstas no

---

art. 39, a entidades destinadas à exploração do petróleo fora do território nacional, desde que a participação do Brasil ou de entidades brasileiras seja prevista, em tais casos, por tratados ou convênio.

ART. 42 — O disposto nos arts. 22, 23, 24, 33 e 36, aplica-se, igualmente, às empresas subsidiárias da sociedade.

## CAPÍTULO VIII

### DISPOSIÇÕES FINAIS

ART. 43 — Ficam excluídas do monopólio estabelecido pela presente Lei as refinarias ora em funcionamento no país, e mantidas as concessões dos produtos em idêntica situação.

ART. 44 — Não ficam prejudicadas as autorizações para a instalação e exploração de refinarias no País, feitas até 30 de junho de 1952, salvo se as mesmas não estiverem em funcionamento nos prazos prefixados até a presente data.

ART. 45 — Não será dada autorização para a ampliação de sua capacidade às refinarias de que tratam os dois artigos anteriores.

ART. 46 — A Petróleo Brasileiro S.A. poderá, independentemente de autorização legislativa especial, participar, como acionista, de qualquer das empresas de refinação de que tratam os artigos antecedentes para o fim de torná-las suas subsidiárias.

Parágrafo único. A Petróleo Brasileiro S.A. adquirirá nos casos do presente artigo, no mínimo 51% (cinquenta e um por cento) das ações de cada empresa.

ART. 47 — Do monopólio estabelecido pela presente Lei, ficam excluídos os navios-tanques de propriedade particular ora utilizados no transporte especializado de petróleo e seus derivados.

ART. 48 — As contribuições especiais para pesquisa e outras, a que se obrigam as empresas concessionárias, na forma da lei vigente, e ainda as multas em que incorrem os titulares de autorizações ou concessões para quaisquer das atividades relacionadas com hidro-

carboretos líquidos serão destinadas à subscrição pela União de ações e obrigações da Sociedade ou de suas subsidiárias.

ART. 49 — As sociedades de economia mista, a que se refere o inciso II do art. 18, dispensados da prova de nacionalidade brasileira dos seus sócios ou acionistas são exclusivamente as existentes na data da vigência desta Lei.

ART. 50 — Sempre que o Conselho Nacional do Petróleo tiver que deliberar sobre assunto de interesse da Sociedade, o presidente desta participará das sessões plenárias, sem direito a voto.

ART. 51 — Na regulamentação desta Lei, o Poder Executivo disciplinará relações entre a Sociedade e o Conselho Nacional do Petróleo.

ART. 52 — O saldo das dotações orçamentárias e créditos adicionais do Conselho Nacional do Petróleo, para o exercício em que entrar em funcionamento a Petrobrás, correspondentes a serviços, encargos, obras, equipamentos e aquisições ou quaisquer outras relativas a atividades que passarem à Sociedade, lhe será entregue logo que constituída.

Parágrafo único. Essas quantias serão levadas à conta de integralização de capital da União.

ART. 53 — Da receita do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes líquidos de que trata a Lei n.º 1.749, de 28 de novembro de 1952, 48% (quarenta e oito por cento) caberão aos Estados e Distrito Federal, feita a distribuição separadamente para os produtos oriundos de matéria prima nacional e para os produtos importados ou de óleo importado.

I — A parte da receita destinada aos empreendimentos ligados à indústria do petróleo (art. 3º, da Lei n.º 1.749, de 28 de novembro de 1952) terá a aplicação prevista no art. 13 desta Lei.

II — A parte da receita destinada ao Fundo Rodoviário Nacional será aplicada de acordo com as disposições da Lei n.º 302, de 13 de julho de 1938, e Lei n.º 1.749, de 28 de novembro de 1952.

§ 1º — A receita resultante dos produtos de matéria prima nacional será distribuída, observadas as disposições dos incisos anteriores, aos Estados e Distrito Federal da seguinte forma:

---

- 1) 18% (dezoito por cento) proporcionalmente às superfícies;
- 2) 36% (trinta e seis por cento) proporcionalmente às populações;
- 3) 36% (trinta e seis por cento) proporcionalmente aos consumos;
- 4) 10% (dez por cento) proporcionalmente à produção de óleo cru de poço ou de xisto ou ainda de condensados.

§ 2º — A receita resultante de derivados importados ou produzidos com óleo cru importado será distribuída aos Estados e ao Distrito Federal pela forma seguinte:

- 1) 20% (vinte por cento) proporcionalmente às superfícies;
- 2) 40% (quarenta por cento) proporcionalmente às populações;
- 3) 40% (quarenta por cento) proporcionalmente aos consumos.

§ 3º — As proporções de consumo previstas nos parágrafos anteriores serão calculadas com base nas quantidades consumidas em cada unidade federativa e não sobre o imposto pago.

§ 4º — A distribuição da cota de 12% (doze por cento) do imposto único, que caberá aos Municípios, far-se-á também, no que for aplicável, pelos critérios dos parágrafos anteriores.

§ 5º — Os novos critérios de distribuição estabelecidos no presente artigo, só vigorarão a partir de 1954.

ART. 54 — Anualmente o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem empregará em obras rodoviárias, nos Territórios Federais, quantia não inferior à cota que caberia a cada um, caso participasse da distribuição prevista no art. 53 da presente Lei tomando-se por base a arrecadação do ano anterior.

ART. 55 — Aos empregados e servidores da Sociedade aplicar-se-ão os preceitos de legislação do trabalho nas suas relações com a Petrobrás.

#### A “ELETROBRÁS”

Como abaixo está, se constituiu por autorização legal:

---

## CAPÍTULO I

## DA CONSTITUIÇÃO DA ELETROBRÁS

ART. 1º — Fica a União autorizada a constituir, na forma desta lei, uma sociedade por ações que se denominará Centrais Elétricas Brasileiras S.A., e usará a abreviatura Eletrobrás para a sua razão social.

ART. 2º — A Eletrobrás terá por objeto a realização de estudos, projetos, construção e operação de usinas produtoras e linhas de transmissão de distribuição de energia elétrica, bem como a (VETADO) celebração dos atos de comércio decorrentes dessas atividades.

§ 1º — (VETADO).

§ 2º — Enquanto não for aprovado o Plano Nacional de Eletrificação, a empresa poderá executar empreendimentos com o objetivo de reduzir a falta de energia elétrica nas regiões em que a demanda efetiva ultrapasse as disponibilidades da capacidade firme dos sistemas existentes, ou seja em vias de ultrapassá-la. (VETADO).

ART. 3º — O Presidente da República designará por decreto o representante da União nos atos constitutivos da Sociedade.

§ 1º — Os atos constitutivos serão precedidos:

I — de estudo e aprovação pelo Governo do projeto de organização dos serviços básicos da Sociedade;

II — de arrolamento, com as especificações convenientes dos bens e direitos que a União destinar à integralização do seu capital;

III — da elaboração dos Estudos e sua publicação prévia, para conhecimento geral.

§ 2º — Os atos constitutivos compreenderão a aprovação pelo Conselho de Águas e Energia Elétrica.

I — da avaliação dos bens e direitos arrolados para constituírem capital da União;

II — dos Estatutos da Sociedade.

§ 3º — Será a Sociedade constituída em sessão pública do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, em cuja ata deverão constar os Estatutos aprovados, bem como o histórico, e o resumo dos atos constitutivos especialmente da avaliação dos bens e direitos convertidos em capital.

§ 4º — A Constituição da Sociedade será aprovada por decreto do Poder Executivo e sua ata será arquivada, por cópia autêntica, no Registro de Comércio.

ART. 4º — Nos atos constitutivos da Eletrobrás fica dispensada a exigência mínima de 7 (sete) acionistas previsto na lei vigente.

ART. 5º — Nos Estatutos da Sociedade serão observadas, em tudo que lhes forem aplicáveis, as normas da Lei das Sociedades Anônimas, ficando a sua reforma subordinada à aprovação do Presidente da República, mediante decreto.

## CAPÍTULO II

### DO CAPITAL DA ELETROBRÁS

ART. 6º — A Eletrobrás terá inicialmente o capital de Cr\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de cruzeiros), divididos em . . . . . 3.000.000 (três milhões) de ações ordinárias nominativas, no valor de Cr\$ 1.000,00 (mil cruzeiros) cada uma.

§ 1º — Até o ano de 1965, o capital da Sociedade será elevado a um mínimo de Cr\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de cruzeiros), na forma prevista nesta Lei.

§ 2º — Para aumento do capital poderão ser emitidas ações ordinárias e preferenciais, nominativas e ao portador, não prevalecendo a restrição do parágrafo único do art. 9º, do Decreto-Lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940.

§ 3º — As ações preferenciais terão prioridade no reembolso do capital e na distribuição de dividendos não inferiores em 2% (dois por cento) ao ano, à taxa legal de remuneração do investimento das empresas de energia elétrica, e não terão direito a veto, salvo nos casos dos arts. 81, parágrafo único, e 106 do Decreto-Lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940.

ART. 7º — Subscreverá a União a totalidade do capital inicial da Sociedade e nas emissões posteriores de ações ordinárias, o suficiente para lhe garantir o mínimo de 51% (cinquenta e um por cento) do capital votante.

§ 1º — Para a integralização do capital inicial subscrito pela União, fica o Poder Executivo autorizado a incorporar à Sociedade, os bens, instalações e direitos da União relativos à produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, inclusive ações, obrigações ou créditos resultantes das aplicações do Fundo Federal de Eletrificação, nos termos do art. 7º, da Lei nº 2.944, de 8 de novembro de 1956.

§ 2º — Se o valor desses bens não bastar para a integralização do capital inicial, a União completá-lo-á em dinheiro.

ART. 8º — Far-se-ão à conta do Fundo Federal de Eletrificação as integralizações da parte do capital inicial da Sociedade, que porventura exceder o valor dos bens a que se refere o artigo anterior, e do capital subscrito pela União para cumprimento do disposto no artigo 6º, § 1º, desta lei.

Parágrafo único. Fica o Tesouro Nacional, no caso de os recursos do Fundo não bastarem para a integralização do capital inicial, autorizado a fazer adiantamentos ou operações de crédito, por antecipação daqueles recursos, até a quantia de Cr\$ ..... 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de cruzeiros).

ART. 9º — A Sociedade poderá emitir, até o limite do dobro do seu capital integralizado, obrigações ao portador, com ou sem a garantia do Tesouro Nacional.

ART. 10 — Nos aumentos de capital, será assegurada preferência às pessoas jurídicas de direito público para a tomada de ações da Sociedade, respeitado o disposto no art. 7º, *in fine*, e será adotada a mesma norma nos lançamentos de obrigações.

ART. 11 — Todos os recursos, do Fundo Federal de Eletrificação, serão depositados no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, a crédito de conta especial que só poderá ser movimentada pela Eletrobrás respeitadas as aplicações ou circulações nos termos do art. 7º, da Lei nº 2.944, de 8 de novembro de 1956, os saques da Eletrobrás, à conta do Fundo, serão considerados integralização do capital subscrito pela União ou adiantamento por conta

---

de capital a ser subscrito pela União, em cumprimento do art. 6º, § 1º, desta lei.

Parágrafo único. Constituirão receita do Fundo Federal de Eletrificação e a ele serão recolhidos diretamente pela Eletrobrás:

- a) os dividendos das ações da União na Eletrobrás;
- b) os juros das obrigações ao portador da Eletrobrás tomadas pela União.

### CAPÍTULO III

#### DA ORGANIZAÇÃO DA ELETROBRÁS

ART. 12 — A Eletrobrás será dirigida por um Conselho de Administração com funções deliberativas e uma Diretoria Executiva.

§ 1º — O Conselho de Administração será constituído de:

- a) 1 (um) presidente nomeado pelo Presidente da República e demissão *ad nutum*.
- b) 3 (três) diretores eleitos pela Assembléia Geral, com mandato de 3 (três) anos;
- c) 2 (dois) conselheiros designados pelo Presidente da República, com mandato de 3 (três) anos;
- d) 2 (dois) conselheiros eleitos pelos acionistas, com mandato de 3 (três) anos, sendo um pelas pessoas jurídicas de direito público, exceto a União, e outro pelas pessoas físicas e jurídicas de direito privado.

§ 2º — A Diretoria Executiva compor-se-á do Presidente e dos 3 (três) diretores.

§ 3º — Os 3 (três) primeiros diretores serão nomeados pelo Presidente da República, pelos prazos de respectivamente, 1 (um), 2 (dois) e 3 (três) anos de forma que anualmente termine o mandato de um deles.

§ 4º — Nas primeiras designações e eleições a que se referem as letras *c* e *d*, do § 1º, um dos conselheiros designados e o conselheiro eleito pelas pessoas jurídicas de direito público, o serão com mandato de apenas 2 (dois) anos.

§ 5º — O presidente e os diretores não poderão exercer funções de direção, administração ou consulta em empresas de economia privada concessionárias de serviços públicos de energia elétrica ou de empresas de direito privado ligadas de qualquer forma à indústria do material elétrico.

ART. 13 — O Conselho Fiscal será constituído de 3 (três) membros, com mandato de 1 (um) ano.

§ 1º — A União elegerá 1 (um) representante; as pessoas jurídicas de direito público, acionistas, outro; e as pessoas físicas e jurídicas de direito privado, o terceiro.

§ 2º — Não se aplicarão ao Conselho Fiscal da Sociedade as disposições do Decreto-Lei nº 2.928, de 31 de dezembro de 1940.

§ 3º — Enquanto o Conselho Fiscal não puder ser constituído na forma do disposto no § 1º, todos os seus membros serão nomeados, pela União, na Assembléia Geral.

ART. 14 — É privativo dos brasileiros o exercício dos cargos e funções como membros da Diretoria Executiva, do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal da Sociedade.

ART. 15 — A Eletrobrás operará diretamente ou através de subsidiárias ou empresas, a que se associar.

§ 1º — A Sociedade poderá organizar subsidiárias mediante aprovação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, nas quais deverá ter a maioria das ações com direito a voto, podendo, entretanto, ainda com aprovação prévia daquele Conselho, fazer cessar a sua participação desde que as subsidiárias atinjam maturidade econômica e sempre que isto se fizer necessário para, com rápida recuperação do capital investido, possibilitar novos investimentos em outras áreas do território nacional.

§ 2º — A Sociedade poderá tomar ações e obrigações, ao portador, de empresas de energia elétrica sob controle dos Estados, Distrito Federal e Municípios, qualquer que seja a sua participação no capital das referidas empresas, bem como conceder-lhes financiamentos.

§ 3º — (VETADO).

§ 4º — Somente mediante aprovação do Presidente da República, ouvido o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, poderá a Sociedade tomar ações de empresas produtoras e dis-

---

tribuidoras de energia elétrica que não estejam sob controle da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

ART. 16 — Nas subsidiárias que a Eletrobrás vier a organizar, serão observados, no que forem aplicáveis, os princípios gerais desta lei, salvo quanto à estrutura de administração que poderá adaptar-se às peculiaridades e à importância dos serviços de cada uma, bem como às condições de participação dos demais sócios.

§ 1º — As subsidiárias obedecerão às normas administrativas, financeiras, técnicas e contábeis, tanto quanto possível uniformes, estabelecidas pela Eletrobrás.

§ 2º — Os representantes da Eletrobrás na administração das sociedades, subsidiárias ou não de que esta participa, serão escolhidos pelo seu Conselho de Administração, por maioria de votos.

#### CAPÍTULO IV

#### DAS OBRIGAÇÕES DA ELETROBRÁS E DOS FAVORES QUE LHE SÃO CONFERIDOS

ART. 17 — A Eletrobrás cooperará com os serviços governamentais incumbidos da elaboração e execução da política oficial de energia elétrica, especialmente:

I — sugerindo as medidas que transcendem dos encargos que lhe são atribuídos (VETADO);

II — indicando os empreendimentos e as medidas que devam ser objeto de planos (VETADO);

III — promovendo, junto aos órgãos competentes, a ampliação de empreendimentos já existentes ou a execução de outros, a serem iniciados, se capazes de acelerar o desenvolvimento da indústria de energia elétrica do País, principalmente em face das limitações impostas pelo balanço de pagamentos.

ART. 18 — A Sociedade e suas subsidiárias, (VETADO) gozarão de isenção dos tributos, (VETADO) incidentes sobre a importação de maquinismos, seus sobressalentes e acessórios, aparelhos, ferramentas, instrumentos e materiais destinados à construção, instalação, ampliação, melhoramentos, funcionamento, exploração, con-

servação e manutenção das suas instalações, desde que não existam similares de produção nacional.

§ 1º — (VETADO).

§ 2º — Todos os materiais e mercadorias referidos neste artigo, serão desembaraçados mediante “visto” dos inspetores da alfândega.

ART. 19 — Fica assegurado à Sociedade e às subsidiárias, o direito de promover desapropriação, nos termos da legislação em vigor.

ART. 20 — Dependendo, sempre, de prévia e específica aprovação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, a Sociedade poderá dar garantia a financiamentos, tomados no País ou no exterior, a favor de empresas dela subsidiárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo poderá dar garantia a financiamentos externos contratados pela Sociedade ou pelas subsidiárias, através do Tesouro Nacional ou por intermédio do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, observadas as normas do art. 21 da Lei n. 1.628, de 20 de junho de 1952, no que forem aplicáveis.

ART. 21. — (VETADO).

ART. 22 — Somente quando os dividendos atingirem 6% (seis) por cento, poderá a Assembléia Geral dos Acionistas fixar porcentagens ou gratificações por conta dos lucros para a Administração da Sociedade e das subsidiárias.

ART. 23 — A direção da Eletrobrás e as das sociedades dela subsidiárias são obrigadas a prestar as informações que lhes forem solicitadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal ou qualquer de suas Comissões.

§ 1º — O Presidente da Eletrobrás é obrigado a comparecer perante qualquer das Comissões de uma ou de outra Casa do Congresso, quando convocado para pessoalmente prestar informações acerca do assunto previamente determinado.

§ 2º — A falta de comparecimento, sem justificação importa na perda do cargo.

ART. 24 — Prescreverão os Estatutos da Eletrobrás normas específicas para a participação dos seus empregados nos lucros da Sociedade, quando estes alcançarem 6% (seis por cento) do capital, as quais deverão prevalecer até que seja regulamentado o inciso IV do art. 157 da Constituição Federal.

## CAPITULO V

### DISPOSIÇÕES GERAIS

ART. 25 — A União poderá contratar com a Sociedade ou suas subsidiárias para a execução de obras e serviços condizentes com o seu objetivo e não constantes do Plano Nacional de Eletrificação, para os quais forem destinados recursos financeiros especiais.

§ 1º — As obras realizadas na forma deste artigo poderão ser incorporadas pela União à Eletrobrás, ou suas subsidiárias, a partir do momento em que sua responsabilidade assegure a remuneração do investimento à taxa estabelecida pela lei às empresas de eletricidade.

§ 2º — Enquanto não for preenchida a condição do parágrafo anterior, e se assim o preferir a União, poderão as obras referidas neste artigo ser operadas pela Eletrobrás, ou suas subsidiárias, por conta da União, mediante convênio.

ART. 26 — O suprimento de energia elétrica, pela Eletrobrás, a outras empresas, para efeito de distribuição às zonas de que sejam concessionárias, será determinado pelo Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, nos casos previstos na legislação em vigor.

Parágrafo único. As tarifas do fornecimento serão fixadas, após a resolução do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, pelo Ministro de Minas e Energia, mediante portaria, seguindo-se, na fixação das mesmas, o critério da legislação vigente.

ART. 27 — Os militares e os funcionários públicos civis da União e das entidades autárquicas, paraestatais e das sociedades de economia mista, federais, poderão servir na Eletrobrás, em funções de direção, de chefia e de natureza técnica na forma do Decreto-Lei n. 6.877, de 18 de setembro de 1944, não podendo todavia, acumu-

---

lar vencimentos, gratificações ou qualquer outras vantagens, podendo se considerar como tendo renunciado ao cargo primitivo.

ART. 28 — A sociedade contribuirá para a formação do pessoal técnico necessário à indústria da energia elétrica, bem como para a preparação de operários qualificados, através de cursos especializados, que organizará, podendo também conceder auxílios aos estabelecimentos de ensino do País ou bolsas de estudo no País e assinar convênios com entidades que colaborem na formação de pessoal especializado.

ART. 29 — Aos empregados e servidores da Sociedade aplicar-se-ão os preceitos da legislação do trabalho nas suas relações com a empresa e suas subsidiárias.

## A “EMBRAER”

Tomou vida com a aprovação dos seus “Estatutos”. O decreto respectivo foi baixado com base no Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o Art. 83, item II, da Constituição.

As implicações de natureza legal, como a estrutura administrativa e de ação peculiar, ficaram como abaixo se declarou no texto estatutário.

## CAPITULO I

### DA DENOMINAÇÃO, SEDE, OBJETO E DURAÇÃO

ART. 1º — A sociedade de economia mista EMBRAER — Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A., rege-se-á pelo Decreto-Lei n. 770, de 19 de agosto de 1969, pela legislação aplicável às sociedades anônimas e pelos presentes Estatutos.

Parágrafo único. A EMBRAER é vinculada ao Ministério da Aeronáutica, competindo ao Ministro da Aeronáutica exercer a supervisão de suas atividades nos termos e na forma prevista no Título IV do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

ART. 2º — A EMBRAER tem sua sede e foro na cidade de São José dos Campos, Estado de São Paulo, podendo abrir filiais,

escritórios ou agências e nomear agentes ou representantes em qualquer ponto do País ou do exterior, bem como agir como representante de companhias nacionais e estrangeiras.

ART. 3º — A EMBRAER tem por objetivo:

I — promover o desenvolvimento da indústria aeronáutica brasileira e atividades correlatas;

II — projetar e construir aeronaves e respectivos acessórios, componentes e equipamentos;

III — promover ou executar atividades técnicas vinculadas à produção e manutenção do material aeronáutico, de acordo com programas e projetos aprovados pelo Poder Executivo;

IV — contribuir para a formação de pessoal técnico necessário à indústria aeronáutica e preparação de operários qualificados, podendo, para isso organizar cursos, conceder auxílios a estabelecimentos de ensino no País, bolsas de estudo e, ainda, assinar convênios com entidades públicas ou privadas para a formação de pessoal técnico-especializado.

ART. 4º — A EMBRAER recorrerá, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada capacitada a desenvolver os encargos de execução.

Parágrafo único. A implantação progressiva da indústria aeronáutica observará critérios de racionalidade econômica, inclusive quanto à necessidade de assegurar escalas mínimas de produção eficiente.

ART. 5º — O prazo de duração da EMBRAER é indeterminado.

## CAPITULO II

### DO CAPITAL SOCIAL, DAS AÇÕES E DOS ACIONISTAS

ART. 6º — O capital social inicial é de NCr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros novos), dividido em 5.000.000 de ações do valor nominal de NCr\$ 10,00 (dez cruzeiros novos) cada uma, das quais 2.550.000 em ações ordinárias nominativas a serem subscritas, necessariamente, pela União, 1.950.000 em ações ordi-

nárias nominativas ou ao portador, e 500.000 em ações preferenciais, nominativas ou ao portador.

§ 1º — Somente as ações ordinárias terão direito a voto.

§ 2º — As ações preferenciais terão direito, com prioridade, a um dividendo mínimo de seis por cento ao ano, não cumulativo, e terão preferência no reembolso do capital.

§ 3º — As ações serão representadas por títulos simples ou múltiplos, facultada aos acionistas a respectiva substituição, ficando a seu cargo as despesas correspondentes, limitadas ao preço de custo.

§ 4º — O valor das ações será realizado em dez prestações iguais, devendo ser paga a primeira no ato da subscrição e as demais mediante chamada da Diretoria Executiva, devidamente autorizada pelo Conselho Diretor.

ART. 7º — Os títulos ou certificados representativos das ações serão assinados pelo Diretor-Superintendente e por um outro Diretor-Executivo.

Parágrafo único. Os Títulos ou Certificados representativos das ações nominativas poderão ser assinados por procuradores para esse fim constituídos pela Diretoria Executiva.

### CAPITULO III

#### DOS ÓRGÃOS DA EMBRAER

##### Seção I

###### *Do Conselho Diretor*

ART. 8º — O Conselho Diretor, ao qual incumbem as funções normativas das atividades da EMBRAER, é constituído de:

I — um Presidente, nomeado pelo Presidente da República, por indicação conjunta dos Ministros da Aeronáutica e da Indústria e do Comércio, demissível “ad nutum”;

II — três Conselheiros, nomeados pelo Presidente da República, por indicação dos Ministros da Fazenda, da Indústria e Comércio e do Planejamento e Coordenação Geral, com mandato de três anos, podendo ser reconduzidos;

III — dois Conselheiros, eleitos pela Assembléia Geral, com mandato de três anos, podendo ser reconduzidos;

IV — um Diretor-Superintendente eleito pela Assembléia Geral.

§ 1º — É privativa de brasileiro a investidura como membro do Conselho Diretor.

§ 2º — O Presidente e os Conselheiros perceberão gratificação de presença por reunião a que comparecerem fixada pela Assembléia Geral.

ART. 9º — Compete ao Presidente do Conselho Diretor:

I — presidir as Assembléias Gerais e convocar e presidir as reuniões do Conselho Diretor;

II — dar posse aos membros do Conselho Diretor;

III — apresentar, anualmente, à Assembléia Geral, o relatório, o balanço e a demonstração de lucros e perdas, com o parecer do Conselho Fiscal;

IV — baixar as normas de gestão aprovadas pelo Conselho Diretor.

Parágrafo único. O Presidente, nos seus impedimentos ou ausências, será substituído pelo Diretor-Superintendente.

ART. 10 — O Conselho Diretor reunir-se-á, ordinariamente, seis vezes por ano, podendo transcorrer, no máximo, três meses entre duas reuniões consecutivas e, extraordinariamente, por convocação do Presidente ou de quatro membros.

§ 1º — Para deliberar validamente, é necessária a presença de pelo menos quatro membros do Conselho cabendo ao Presidente o voto de qualidade, além do seu próprio.

§ 2º — Em caso de vaga ou impedimento de qualquer Conselheiro, o Presidente convocará o respectivo suplente, que deverá ser indicado, ou eleito, juntamente com o titular.

## Seção II

### *Da Diretoria Executiva*

ART. 11 — A Diretoria Executiva, à qual incumbem todas as funções executivas e de administração da EMBRAER, será constituída de:

- I — Diretor-Superintendente;
- II — Diretor de Relações Industriais;
- III — Diretor de Produção;
- IV — Diretor Técnico;
- V — Diretor Financeiro e
- VI — Diretor Comercial.

§ 1º — O Diretor-Superintendente e os demais Diretores Executivos serão eleitos pela Assembléia Geral, dentre brasileiros de ilibada reputação, residentes no País, e que possuam notória experiência técnica ou administrativa.

§ 2º — A Assembléia Geral fixará a remuneração do Diretor-Superintendente e dos demais Diretores Executivos de acordo com o mercado regional de trabalho observado o princípio de hierarquia salarial vigente nos quadros de pessoal da Empresa.

§ 3º — Cada Diretor caucionará, em garantia de sua gestão, vinte ações próprias ou oferecidas por terceiros.

§ 4º — A investidura no cargo se fará por termo lavrado em livro próprio.

§ 5º — Em caso de vaga ou renúncia, o Diretor-Superintendente será substituído, interinamente, pelo Diretor de Produção até que o seu sucessor seja eleito pela Assembléia Geral.

§ 6º — Em caso de vaga, por renúncia, morte ou impedimento definitivos de qualquer outro membro da Diretoria Executiva, será o mesmo substituído pelo Diretor que o Diretor-Superintendente designar, perdurando essa substituição até que seja eleito o efetivo, pela Assembléia Geral.

ART. 12 — Cada Diretor responderá pessoalmente pelas deliberações que tomar e atos que praticar e, solidariamente, nas decisões coletivas de que tenha participado.

ART. 13 — Os atos, documentos ou contratos que importem em responsabilidades comercial, bancária, financeira ou patrimonial para a Sociedade, inclusive a abertura e movimentação de contas em estabelecimentos de crédito, a compra, oneração e alienação de bens e nas quitações em geral, obedecidas as prescrições legais aplicáveis, terão obrigatoriamente duas assinaturas, sendo uma do Diretor-Superintendente e a outra de qualquer dos outros Diretores Executivos, ou por dois procuradores constituídos para esse fim.

ART. 14 — É da competência da Diretoria Executiva administrar e gerir os negócios da Empresa, exercendo todos os poderes necessários a assegurar o funcionamento regular da EMBRAER, observadas as normas de gestão baixadas pelo Conselho Diretor.

§ 1º — A Diretoria Executiva reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês e, extraordinariamente, sempre que o Diretor-Superintendente a convocar, deliberando por maioria de votos.

§ 2º — Compete à Diretoria Executiva convocar as Assembleias Gerais nos casos previstos em lei e nestes Estatutos.

ART. 15 — Compete ao Diretor-Superintendente:

I — superintender as atividades de administração da EMBRAER;

II — representar a Empresa, ativa e passivamente, em juízo ou fora dele, inclusive perante as autoridades e poderes públicos;

III — assinar, com outro Diretor Executivo, em nome da Empresa, contratos, acordos, convênios, ajustes e todo e qualquer compromisso, inclusive internacional, em que a EMBRAER for parte, na forma em que forem autorizados pelo Conselho Diretor;

IV — movimentar os recursos financeiros da Empresa;

V — constituir procuradores “ad negotia” e “ad judícia”;

VI — convocar e presidir as reuniões da Diretoria Executiva;

VII — submeter ao Conselho Diretor os planos de atividades, assim como o balanço e os relatórios anuais dos negócios da Empresa;

VIII — manter o Conselho Diretor informado sobre as atividades da Empresa e resultados de suas operações;

IX — admitir, contratar, comissionar, classificar, promover, transferir, licenciar, premiar, punir, demitir e dispensar empregados da Empresa e aplicar a tabela salarial proposta pela Diretoria Executiva aprovada pelo Conselho Diretor;

X — fixar e conceder gratificação a servidores públicos requisitados para a EMBRAER, de acordo com o nível salarial da função pelos mesmos desempenhada na Empresa;

XI — autorizar a alienação de materiais, máquinas, componentes, equipamentos e matérias primas, até o limite de duzentas vezes o valor do salário-mínimo da região;

XII — autorizar despesas até o limite de dez mil vezes o valor do salário-mínimo da região, acima do qual será necessária autorização prévia do Conselho Diretor;

XIII — autenticar livros de atas das Assembléias Gerais, das reuniões da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal e o livro de presença dos acionistas à Assembléia Geral;

XIV — assinar, com outro Diretor-Executivo, os títulos ou certificados representativos das ações da EMBRAER;

XV — designar, em caso de impedimentos ou ausência, substituto para qualquer dos Diretores-Executivos;

XVI — dar posse aos Diretores Executivos.

Parágrafo único. O Diretor-Superintendente será substituído em seus impedimentos temporários ou ausências pelo Diretor-Executivo por ele indicado, o qual, no período de substituição, terá obrigações e direitos idênticos aos do Diretor-Superintendente.

ART. 16 — O Diretor-Superintendente será obrigatoriamente pessoa de reconhecida competência no campo aeronáutico e da administração geral.

ART. 17 — Compete aos demais Diretores Executivos o desempenho das atribuições específicas de seus cargos.

ART. 18 — O prazo de gestão dos membros da Diretoria Executiva será de cinco anos, permitida a reeleição.

Parágrafo único. Os membros da Diretoria Executiva, não reeleitos, permanecerão no exercício dos respectivos cargos até o dia 30 de abril do ano subsequente, quando deverão ser empossados os respectivos substitutos.

### Seção III

#### *Do Conselho Fiscal*

ART. 19 — O Conselho Fiscal é composto de três membros efetivos, indicados de acordo com o § 1º do artigo 10 do Decreto-Lei nº 770, de 19 de agosto de 1969, e eleitos pela Assembléia Geral.

§ 1º — Os membros do Conselho Fiscal terão mandato de um ano, podendo ser reeleitos.

§ 2º — Cada membro do Conselho Fiscal terá um suplente, eleito na forma deste artigo.

§ 3º — Os membros do Conselho Fiscal perceberão gratificação de presença por reunião que comparecerem fixada pela Assembléia Geral.

ART. 20 — As reuniões do Conselho Fiscal serão presididas pelo membro indicado pela União.

ART. 21 — No caso de renúncia, falecimento ou impedimento, os membros efetivos do Conselho Fiscal serão substituídos pelos respectivos suplentes.

ART. 22 — Além dos impedidos legalmente, não podem ser membros do Conselho Fiscal, os parentes entre si, os empregados da EMBRAER e os parentes dos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Executiva.

ART. 23 — O Conselho Fiscal terá as atribuições e poderes fixados na legislação em vigor.

### Seção IV

#### *Da Assembléia Geral*

ART. 24 — A Assembléia Geral é a reunião dos acionistas, convocada e instalada na forma da lei e destes Estatutos, a fim de

deliberar sobre matéria de interesse social, cabendo-lhe especialmente, tomar as contas da Diretoria, examinar e discutir o balanço e o parecer do Conselho Fiscal, e resolver os casos omissos nestes Estatutos.

ART. 25 — A Assembléia Geral reunir-se-á ordinariamente uma vez por ano e, extraordinariamente, quando convocada nos termos da Lei ou destes Estatutos.

§ 1º — A Assembléia Geral se constitui, funciona e delibera sempre com a presença de acionistas que representem, no mínimo, cinqüenta e um por cento do capital com direito a voto.

§ 2º — As deliberações da Assembléia Geral são tomadas por maioria absoluta de votos.

§ 3º — A Assembléia Geral só poderá deliberar sobre assuntos da ordem do dia constante dos respectivos editais de convocação.

ART. 26 — A Assembléia Geral será presidida pelo Presidente do Conselho Diretor e, nos impedimentos deste, pelo Diretor-Superintendente, auxiliado por um secretário, acionista, de sua escolha.

ART. 27 — A União será representada nas Assembléias Gerais por pessoa designada pelo Ministro da Aeronáutica.

## Seção V

### *Da Distribuição dos Lucros*

ART. 28 — O exercício social, que coincidirá com o ano civil, obedecerá quanto ao balanço, amortização, reservas e dividendos, aos preceitos da legislação sobre as sociedades anônimas e aos presentes Estatutos.

ART. 29 — Levantado o balanço, com estrita observância das normas legais do lucro líquido deduzir-se-ão:

I — cinco por cento para constituição do Fundo de Reserva Legal, até que este alcance o valor de vinte por cento do capital social;

II — a importância destinada à distribuição de dividendos às ações preferenciais;

---

III — a importância destinada a distribuição de dividendos às ações ordinárias;

IV — vinte por cento para o Fundo de Pesquisas e Desenvolvimento, para aplicação nos programas da própria Empresa;

V — dez por cento para o Fundo de Reserva Financeira;

VI — dez por cento para o Fundo de Investimentos.

Parágrafo único. O saldo, se houver, ficará à disposição da Assembléia Geral que decidirá a respeito de sua aplicação por proposta da Diretoria Executiva.

ART. 30 — A importância relativa ao pagamento dos dividendos das ações de propriedade da União reverterá, até o exercício de 1980, inclusive, em favor do Fundo de Pesquisas e Desenvolvimento da Empresa, respeitada a legislação específica.

ART. 31 — Os dividendos não reclamados pelos acionistas dentro do prazo de cinco anos prescreverão em favor da Empresa.

## CAPÍTULO V

### DA LIQUIDAÇÃO DA EMPRESA

ART. 32 — A Empresa entrará em liquidação nos casos determinados em Lei, cabendo à Assembléia Geral eleger o liquidante, bem como o Conselho Fiscal que deverá funcionar nesse período, obedecidas as formalidades legais.

### A “TELEBRÁS”

Organizada como foi, é monopolista. Nada mais certo, pois trata-se de uma posição de segurança nacional. A Lei, para sua compreensão, ou entendimento da empresa pelos seus fins, basta como está escrita:

ART. 1º — Os serviços de telecomunicações serão explorados pela União, diretamente ou mediante autorização ou concessão, conforme estabelece o artigo 8º, item XV, alínea “a”, da Constituição.

---

Parágrafo único. Cabe à União garantir e controlar o permanente funcionamento dos serviços de telecomunicações.

ART. 2º — As atuais empresas concessionárias de serviços de telecomunicações continuarão a explorá-los durante o respectivo prazo de concessão.

§ 1º — As empresas de que trata este artigo poderão passar a situação de subsidiárias ou associadas de empresa do Governo Federal.

§ 2º — As concessionárias de serviços de radiodifusão sonora e de televisão ficam excluídas das disposições desta Lei, aplicando-se-lhe, quanto às concessões e exploração dos seus serviços a legislação em vigor.

ART. 3º — Fica o Poder Executivo autorizado a constituir uma sociedade de economia mista denominada Telecomunicações Brasileiras S/A. — TELEBRÁS, vinculada ao Ministério das Comunicações, com a finalidade de:

I — planejar os serviços públicos de telecomunicações, de conformidade com as diretrizes do Ministério das Comunicações;

II — gerir a participação acionária do Governo Federal nas empresas de serviços públicos de telecomunicações do país;

III — promover medidas de coordenação e de assistência administrativa e técnica às empresas de serviços públicos de telecomunicações e aquelas que exerçam atividades de pesquisas ou industriais, objetivando a redução de custos operativos, a eliminação de duplicações e, em geral a maior produtividade dos investimentos realizados;

IV — promover a captação em fontes internas e externas, de recursos a serem aplicadas pela Sociedade ou pelas empresas de serviços públicos de telecomunicações, na execução de planos e projetos aprovados pelo Ministério das Comunicações;

V — promover, através de subsidiárias ou associadas, a implantação e exploração de serviços de telecomunicações, no território nacional e no exterior;

VI — promover e estimular a formação e o treinamento de pessoal especializado, necessário às atividades das telecomunicações nacionais;

VII — executar outras atividades afins, que lhe forem atribuídas pelo Ministério das Comunicações.

§ 1º — A TELEBRÁS terá sede e foro na Capital Federal e o prazo de sua duração será indeterminado.

§ 2º — A TELEBRÁS poderá constituir subsidiárias e participar do capital de outras empresas, cujas atividades sejam relacionadas com o setor de telecomunicações.

ART. 4º — A TELEBRÁS, mediante autorização do Ministro das Comunicações, poderá participar do capital de empresas concessionárias de serviços públicos de telecomunicações estaduais, municipais ou particulares, visando a unificação desses serviços e ao cumprimento do planejamento global.

Parágrafo único. A participação a que se refere este artigo poderá ser aumentada até que a TELEBRÁS adquira o controle da empresa, de acordo com a política estabelecida no artigo 1º.

ART. 5º — Para a participação da União no capital da TELEBRÁS:

I — fica o Poder Executivo autorizado a transferir para o patrimônio da TELEBRÁS:

— A totalidade das ações e créditos que a União tenha ou venha a ter em empresas de serviços públicos de telecomunicações;

— As ações e créditos resultantes da aplicação do Fundo Nacional de Telecomunicações; e

— Outros bens necessários ou úteis ao seu funcionamento.

II — o Poder Executivo providenciará a abertura de crédito especial de até Cr\$ 10.000.000,00 (dez milhões de cruzeiros).

ART. 6º — O Ministério das Comunicações designará o representante da União nos atos constitutivos da sociedade.

§ 1º — Os atos constitutivos serão precedidos:

I — do arrolamento dos bens, direitos e ações de que trata o artigo anterior;

II — da avaliação, por Comissão de Peritos, designada pelo Ministro das Comunicações, dos bens, direitos e ações arroladas;

III — da elaboração, pelo representante da União nos atos constitutivos, do projeto dos Estatutos.

§ 2º — Os atos constitutivos compreenderão:

I — aprovação das avaliações dos bens, direitos e ações arroladas;

II — aprovação dos Estatutos.

§ 3º — A constituição da sociedade será aprovada por ato do Ministro das Comunicações.

ART. 7º — Os dividendos que couberem à União por sua participação no capital da Sociedade, bem como as dotações consignadas no Orçamento Geral da União em favor da TELEBRÁS, constituirão reserva para participação da União nos aumentos do capital da Sociedade.

ART. 8º — Nos aumentos de capital da Sociedade, caberá à União subscrever o suficiente para garantir um mínimo de 51% (cinquenta e um por cento) do capital votante podendo, a qualquer tempo, alienar, total ou parcialmente, as ações que excederem àquele limite.

Parágrafo único. Será nula de pleno direito, a transferência ou subscrição de ações com infringência ao disposto neste artigo.

ART. 9º — Os recursos da Sociedade serão constituídos:

I — dos recursos do Fundo Nacional de telecomunicações, postos à sua disposição pelo Ministério das Comunicações;

II — dos recursos recebidos como retribuição pela prestação de assistência técnica ou administrativa;

III — dos rendimentos decorrentes de sua participação em outras empresas;

IV — do produto de operações de crédito, juros e venda de bens patrimoniais ou de materiais inservíveis;

V — dos recursos provenientes de outras fontes.

ART. 10 — O Fundo Nacional de Telecomunicações, de que trata o artigo 51 da Lei n. 4.117, de 27 de agosto de 1962, será colocado, pelo Ministério das Comunicações, à disposição da TELEBRÁS, que aplicará seus recursos de acordo com programa por ele previamente aprovado.

---

§ 1º — O programa de aplicações a que se refere este artigo poderá incluir também operações de financiamento ou empréstimo.

§ 2º — O Ministério das Comunicações adotará as providências necessárias à execução do disposto neste artigo.

ART. 11 — Fica o Poder Executivo autorizado a transformar a Empresa Brasileira de Telecomunicações em uma sociedade de economia mista, na forma definida no inciso III, do artigo 5º, do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a mesma denominação, da qual será a sucessora para todos os fins de direito, e subsidiária da TELEBRÁS.

ART. 12 — Observadas as ressalvas desta Lei e da legislação de telecomunicações, a TELEBRÁS será regida pela legislação referente às sociedades por ações, não se lhe aplicando os requisitos dos itens 1º e 3º do artigo 38 e parágrafo único do artigo 81 do Decreto-Lei n. 2.627, de 26 de setembro de 1940, assim como as exigências do § 5º do artigo 45 da Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965.

ART. 13 — A TELEBRÁS poderá promover desapropriações, nos termos da legislação em vigor, sendo-lhe facultado transferir o domínio e posse dos bens desapropriados às suas subsidiárias ou associadas, desde que mantida a destinação prevista no ato de declaração de utilidade pública.

ART. 14 — A União intervirá, obrigatoriamente em todas as causas em que for parte a Telecomunicações Brasileiras S/A. — TELEBRÁS, inclusive nos litígios trabalhistas.

## A EMPRESA BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES

Os serviços de telecomunicações em todo território brasileiro, inclusive águas territoriais e espaço aéreo, assim como nos lugares em que princípios e convenções internacionais lhes reconheçam extraterritorialidade, obedecem ao regime da Lei n. 4.117, de 27 de agosto de 1962 (20).

---

20. "Em quase todas as empresas públicas onde se encontrem, a gestão descentralizada fica sujeita à coordenação das operações, através da planificação de meios e fins, do possível financiamento e provável investimento assegurado pelo exercício do controle estatal. Alguns princípios normativos gerais

Para efeitos dessa lei, constituem serviços de telecomunicações a transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético.

Compete privativamente à União:

I — manter e explorar diretamente:

a) os serviços troncos que integram o Sistema Nacional de Telecomunicações inclusive suas conexões internacionais;

b) os serviços públicos de telégrafos, de telefones interestaduais e de rádio comunicação, ressalvadas as exceções constantes da Lei n. 4.117, inclusive quanto aos de radiodifusão e ao serviço internacional;

II — fiscalizar os serviços de telecomunicações pela União concedidos, autorizados ou permitidos.

Pelo ART. 14, da acima citada lei, ficou criado o Conselho Nacional de Telecomunicações.

No ART. 51, relacionaram-se os recursos a serem arrecadados pelo prazo de 10 anos e postos à disposição da entidade, para serem aplicados na forma prescrita no Plano Nacional de Telecomunicações elaborado pelo Conselho Nacional de Telecomunicações e aprovado por Decreto do Presidente da República.

Com o Decreto n. 52.026, de 20 de maio de 1963, aprovou-se o Regulamento Geral para a execução da lei n. 4.117.

Quanto ao *plenário*, órgão deliberativo do *Contel*, é constituído de um Presidente que é o Presidente do *Contel*, e dos membros

---

já estão no momento consagrados: a) as empresas públicas são criadas e geridas pelo Estado, segundo normas e limites determinados em lei; b) a autonomia decorre da lei e dos poderes que são delegados, dentro em sistema geral de administração pública; c) o Estado as organiza de modo a assegurar eficácia de gestão quanto aos meios e fins administrativos e econômicos; d) a direção das empresas é aquela que convém à concepção política adotada de administração pública.

Exemplo: nos países socialistas assentam elas no *centralismo* político e econômico quando atendem ao sistema socialista de produção ou o sistema de planificação da economia nacional. Outro exemplo: nos países não socialistas, no geral, a importância do controle depende do interesse que se manifesta economicamente em razão da política estatal. Tanto nos países socialistas como não socialistas, a organização das empresas públicas repousa nos meios e fins estatutários, sem prejuízo da coordenação e da tutela estatais". (MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — ob. cit. — pág. 191).

---

(Conselheiros), entre eles o Diretor da Empresa Brasileira de Telecomunicações, o qual pode ser representado por pessoa escolhida entre os membros de seu Gabinete ou Diretores da empresa.

Compete ao *Contel*:

- 1) elaborar o Plano Nacional de Telecomunicações a ser aprovado por decreto do Presidente da República;
- 2) proceder à revisão do Plano Nacional de Telecomunicações, pelo menos, de cinco em cinco anos, para a devida aprovação pelo Congresso Nacional;
- 3) fixar as tarifas relacionadas com os serviços de telecomunicações explorados pela *Embratel*; e
- 4) elaborar diretrizes destinadas a ampliar, progressivamente, os encargos da Empresa Brasileira de Telecomunicações.

Pelo Decreto n. 52.859, de 18 de novembro de 1963, o Plano Nacional de Telecomunicações tem por finalidade, dotar o Brasil de um sistema de telecomunicações integrado, capaz de satisfazer às necessidades de desenvolvimento e da segurança nacionais, estabelecendo comunicações rápidas, eficientes, econômicas e seguras, e, possibilitando o efetivo controle e fiscalização das mesmas pelo Governo Federal.

A conquista desse objetivo se traduzirá pela implantação de um Sistema Nacional de Telecomunicações, permitindo a formação das Redes Nacionais de: telefonia, telegrafia, inclusive telex; rádio-difusão sonora; televisão, transmissão de dados, inclusive de interesse militar.

Visa-se, como objetivo:

- 1) a possibilidade de conexão das redes nacionais com as redes internacionais;
- 2) o desenvolvimento e o estímulo da indústria nacional de telecomunicações; e
- 3) o desenvolvimento do ensino técnico-profissional dos ramos pertinentes às telecomunicações.

Conforme o Art. 44, do Decreto n. 57.611, de 7 de janeiro de 1966, nenhuma empresa ou entidade, concessionária ou permissionária de serviços de telefonia pública poderá negar-se a estabelecer tráfego mútuo com as empresas ou entidades congêneres.

---

É a Empresa Brasileira de Telecomunicações, que usa a sigla de EMBRATEL, uma empresa pública constituída nos termos da citada Lei n. 4.117, para explorar, industrialmente, serviços de telecomunicações postos sob o regime de exploração direta da União.

A EMBRATEL é regida pela legislação federal de telecomunicações, pelos seus estatutos e pela legislação reguladora das sociedades por ações.

Somente poderão participar da empresa as pessoas jurídicas de direito público interno, os bancos governamentais e as outras empresas também governamentais.

A nenhum ente público descentralizado “imprimiu a Lei tão marcante configuração da empresa pública como a EMBRATEL, com capital subscrito apenas por entidades públicas e governamentais e dotada da mais ampla autonomia técnica e administrativa, modalidade já consagrada em outros centros, como na Alemanha, França e Inglaterra”.

O pessoal dos quadros da EMBRATEL é admitido por concurso ou prova de habilitação, em regime empregatício subordinado à legislação trabalhista e às normas consignadas no Regulamento do Pessoal.

## A EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS

Com a transformação no Brasil do Departamento dos Correios e Telégrafos em *empresa pública*, com a denominação de EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS, aplicou-se tão-somente o disposto no Art. 5º, nº II, do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Compete à nova empresa criada:

I — executar e controlar, em regime de monopólio, os serviços postais em todo o território nacional; e

II — exercer, nas condições estabelecidas nos artigos 15 e 16 do Decreto-Lei n. 509, as atividades ali definidas.

O Art. 15 ressalva a competência e jurisdição da Empresa Brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL), como sucessora do Departamento dos Correios e Telégrafos, para prosseguir na cons-

---

trução, conservação e exploração dos circuitos de telecomunicações, executando os serviços públicos de telegrafia e demais serviços públicos de telecomunicações.

Pelo Art. 16, enquanto não forem transferidos, para a EMBRATEL, os serviços de telecomunicações, que o Departamento dos Correios e Telégrafos executa, a atual empresa, mediante cooperação e convênio com aquela, poderá construir, conservar ou explorar, conjunta ou separadamente, os circuitos-troncos que integram o Sistema Nacional de Telecomunicações.

A Empresa será administrada por um Presidente, demissível “ad nutum”, indicado pelo Ministro de Estado das Comunicações e nomeado pelo Presidente da República (Art. 3º, do Decreto-Lei n. 509).

A Empresa será administrada por um Conselho (Conselho de Administração), que funcionará sob a direção do Presidente, e cuja composição e atribuição serão definidas estatutariamente (parágrafo único do Art. 3º).

Com respeito à estrutura de organização administrativa:

1) a execução das atividades da Empresa far-se-á de forma descentralizada, distribuindo-se por Diretorias Regionais, constituídas com base no movimento financeiro, na densidade demográfica e na área da região jurisdicionada;

2) as Diretorias Regionais serão classificadas em categorias, de acordo com o volume dos respectivos serviços, e os órgãos que as integrarem poderão ser criados, desdobrados, reduzidos ou extintos, por ato do Presidente, ouvido o Conselho de Administração;

3) a operação do Serviço Postal e a execução das atividades administrativas de rotina ficarão a cargo da estrutura regional, observados o planejamento, a supervisão, a coordenação e o controle dos órgãos da Administração Central;

4) os cargos e funções de direção e assessoria serão providos, conforme o caso, pelo Presidente, pelos Diretores Regionais, ou outros Chefes de Serviço, conforme determinam os Estatutos;

5) caberá ao Presidente representar a Empresa em juízo ou fora dele, ativa ou passivamente, podendo constituir mandatários e delegar competência, permitindo, se for o caso, a subdelegação às autoridades subordinadas.

Quanto ao capital inicial da Empresa será constituído integralmente pela União, conforme o disposto no Art. 6º;

1) será constituído pelos bens móveis e imóveis, valores, direitos e ações que, pertencentes à União, estejam, na vigência do Decreto-Lei n. 509, a serviço ou à disposição do antigo Departamento;

2) esses bens e direitos serão incorporados ao ativo da Empresa mediante inventário e levantamento;

3) o capital inicial poderá ser aumentado por ato do Poder Executivo, mediante a incorporação de recursos de origem orçamentária, por incorporação de reservas decorrentes de lucros líquidos de suas atividades, pela reavaliação do ativo e por depósitos de capital feitos pela União;

4) poderão vir a participar dos futuros aumentos de capital outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como entidades integrantes da administração federal indireta.

O regime jurídico do pessoal da ECT será o da Consolidação das Leis do Trabalho, classificados os seus empregados na categoria profissional de comerciários.

A ECT gozará da isenção de direitos de importação de materiais e equipamentos destinados aos seus serviços, dos privilégios concedidos à Fazenda Pública, quer em relação à imunidade tributária, direta ou indireta, impenhorabilidade dos seus bens, rendas e serviços, quer no concernente a foro, prazos e custas processuais.

Compete ao Ministro das Comunicações exercer a supervisão das atividades da ECT, nos termos e na forma previstos no Título IV do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

A ECT enviará ao Tribunal de Contas da União as suas contas gerais relativas a cada exercício, na forma da legislação em vigor.

Como a EMBRATEL, a ECT, possui regime de administração o mais conveniente à sua adequação estrutural, possibilitando a inexistência de entraves burocráticos inerentes à multiplicidade variada de órgãos.

Como está organizada, igual à EMBRATEL, pelos seus aspectos fundamentais, conceitua-se como empresa pública de natureza privada, autônoma e com objetivos industriais e comerciais.

---

## CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Por força do Art. 1º, do Decreto-Lei n. 759, de 12 de agosto de 1969, ficou o Poder Executivo autorizado a constituir a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, instituição financeira sob a forma de *empresa pública*, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda (21).

Praticamente, unificando, as Caixas Econômicas Federais, organizadas como autarquias num regime de processo federal, passaram a entidades privadas financeiras, não obstante integradas ainda no sistema de administração indireta do Estado.

Desde o Decreto n. 24.427, de 24 de junho de 1934, organicamente, as Caixas Econômicas, ainda que tuteladas pelo poder público, gozavam de amplo disciplinamento autônomo, com finalidades que ainda agora se identificam com os propósitos governamentais.

São objetivos operacionais da CEF:

a) receber depósitos sob todos os títulos e formas autorizadas pela legislação em vigor, garantidos pela União, em especial os de economia popular, incentivando os hábitos de poupança;

b) receber os depósitos judiciais em dinheiro ou valores, relativos a processos de competência da Justiça Federal, depósitos esses sujeitos às regras da legislação em vigor;

c) receber, com exclusividade, os depósitos das disponibilidades do Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários;

---

21. Para VITTORIO OTTAVIANO, submeter a empresa pública a uma mesma regulamentação da empresa privada, possibilita-se a criação de interessantes problemas que chama de *reconstrutivos*. É necessário, com efeito, analisar em uma atividade tão intimamente ligada à forma privatística, o lugar que corresponde ao interesse público (Ver SOMETIMIENTO DE LA EMPRESA PÚBLICA AL DERECHO PRIVADO — in LA EMPRESA PÚBLICA — Real Colegio de España en Bolonia, 1970 — pág. 268). Tais empresas, pela conduta, são organismos que envolvem atividade econômica. O importante, todavia, reside na fixação do interesse público (V. OTTAVIANO — *Impresa Pubblica* — in ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO — Vol. XX — Milão, 1970 — págs. 683/4),

d) conceder empréstimos e financiamentos sob todas as formas autorizadas, e cooperando subsidiariamente com as entidades de direito público e privado, na solução de problemas de bem-estar social;

e) no setor habitacional, como sociedade de crédito imobiliário e principal Agente do Banco Nacional da Habitação, promover a aquisição da casa própria;

f) exercer o monopólio das operações sobre penhores civis, com caráter permanente e de continuidade;

g) prestar serviços que se adaptem à sua estrutura de natureza financeira, delegados pelo Governo Federal ou por convênio com outras entidades ou empresas, de direito público ou privado.

Além de explorar a Loteria Federal do Brasil e a Loteria Esportiva Federal, em acordo com a legislação pertinente, poderá realizar quaisquer outras operações no mercado financeiro ou de capitais no plano interno ou externo.

A CEF passa a ser administrada por uma Diretoria constituída por um Presidente e 4 (quatro) Diretores.

As deliberações da Diretoria poderão ser votadas pelo Presidente e levadas à consideração do Ministro da Fazenda.

Com respeito à *tutela* compete ao Presidente submeter ao Ministro da Fazenda, até 31 de março de cada ano, a prestação de contas da empresa, relativa ao exercício anterior, aprovada pela Diretoria e com o parecer do Conselho Fiscal.

## O CONCEITO BRASILEIRO DE EMPRESA PÚBLICA

Já agora, como vemos, o conceito de *empresa pública* no Brasil está estabelecido em lei e não depende das classificações doutrinárias ou de especulações teóricas.

Na própria Constituição, Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, está a enunciação jurídica:

ART. 170 — Às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

§ 1º — Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.

§ 2º — Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.

§ 3º — A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.

Estão exatas juridicamente e de fato as distinções conceituadas entre a empresa pública e a empresa privada. Pela inteligência do Art. 170 somente querendo, não podem os Estados-membros instituírem empresas públicas.

Aqui no Brasil, pela clareza do dispositivo constitucional, mesmo em caráter suplementar da iniciativa privada, atendendo ao espírito da Constituição, somente à União Federal cabe a iniciativa da criação de empresas públicas de natureza paraestatal (22).

Não há como estender a intervenção no domínio econômico aos Estados-membros, face o que dispõe o Art. 163 da Constituição, quando faculta a intervenção indispensável, mas *mediante lei federal*.

Os *motivos*, ao que dissemos, são apenas dois, ou por motivo de segurança nacional ou “para organizar setor que não possa ser desenvolvido no regime de competição e de liberdade de iniciativa”.

Assim, a empresa pública, em sentido jurídico, é pessoa jurídica de direito privado, “regida a um tempo pelo direito comercial e pelo direito administrativo”, dependente de prévia autorização legislativa federal.

---

22. Acredita-se que a NOVACAP, — a sociedade construtora de Brasília, — tenha sido, ao seu modo de ser, a primeira empresa pública modernamente criada no Brasil, e com o caráter de exclusividade. Pelas condições imprevisíveis do meio-ambiente à explorar, correspondeu com exatidão aos fins previstos. Realizou, pela autonomia de gestão, trabalho de implantação programada, e com raro sucesso de ação administrativa. Com estrutura de empresa, foi uma organização pioneira, sem dúvida.

## § 10º — O RELEVO DE OUTRAS EMPRESAS DISTINTAS

Na verdade, não ficaram só nessas mencionadas, as empresas públicas existentes no Brasil, e com tônicas marcantes pela fisionomia organizacional.

É de não esquecer, pelo que representam no panorama empresarial público brasileiro, mais três entidades, distintas pelos fins, mas com a mesma personalidade jurídica comum, a adotada, de direito privado.

São elas:

- A) a “Casa da Moeda”;
- B) o “Hospital de Clínicas” de Porto Alegre;
- C) a “Empresa Brasileira de Turismo”.

Todas as agora citadas empresas, pessoas jurídicas públicas de direito privado, ainda que pareça um contra senso, levam o observador a acreditar que, no Brasil, os meios de administração indireta tendem a crescer.

São, nos casos, moeda, hospital e turismo, expressões diferentes de atuação administrativa. Mas expressões válidas no contexto de um sistema jurídico.

Observando as leis determinativas: a de nº 5.895, de 19 de junho de 1973 (Casa da Moeda); a de nº 5.604, de 2 de setembro de 1970 (Hospital de Clínicas); e o Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966 (Turismo), — está patente, mesmo fora da ordem de vigência dos diplomas, que foi intencional, que o legislador brasileiro busca, antes de tudo, o sentido econômico no exercício das funções estatais indiretas.

Essa é uma regra, como em regra se tornou a forma jurídica das empresas públicas. No Decreto-Lei n. 55 há uma definição em torno de uma política nacional de turismo. Ordenando-se a criação, no ato da vigência, de um Conselho Nacional de Turismo e de uma Empresa Brasileira de Turismo.

Mas examinemos, como o fizemos anteriormente, através dos dados legais, o que são essas pessoas administrativas como empre-

---

sas públicas. As conclusões para o especialista serão as mesmas. Há, sem dúvida, uniformidade na diversidade. E dentro do pensamento legislativo.

### A EMPRESA “CASA DA MOEDA”

Característico, por excelência, este tipo de empresa. Objetivamente finalística. Surgiu mais para *servir* do que propriamente para exercitar atos econômicos, não obstante se permitir a prática de atividades industriais compatíveis. É monopolista, como não podia deixar de ser, no tocante à exclusividade dos fins determinados.

Na forma legal, contudo, não distoa do comum das demais empresas brasileiras. Na sua “transformação” nasceu para um serviço todo peculiar, exclusivo. Mantendo, no entanto, como iremos verificar, a fisionomia externa e a estrutura interna inspiradas pela positividade da legislação brasileira:

ART. 1º — Fica o Poder Executivo autorizado a transformar a autarquia Casa da Moeda em empresa pública, sob a denominação de “Casa da Moeda do Brasil”, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda.

§ 1º — A Casa da Moeda do Brasil terá sede e foro na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.

§ 2º — O estatuto da Casa da Moeda do Brasil será expedido por decreto e estabelecerá a organização, atribuições e funcionamento dos órgãos de sua estrutura básica.

ART. 2º — A Casa da Moeda do Brasil terá por finalidade, em caráter de exclusividade, a fabricação de papel-moeda e moeda metálica e a impressão de selos postais e fiscais federais e títulos da dívida pública federal.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto neste artigo a Casa da Moeda do Brasil poderá exercer outras atividades compatíveis com suas atividades industriais.

ART. 3º — O capital da Casa da Moeda do Brasil, pertencente integralmente à União Federal, será constituído de:

I — Valor dos bens móveis e imóveis pertencentes à autarquia;

II — Valor dos equipamentos do Banco Central do Brasil e da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, ora em utilização pela Casa da Moeda;

III — Dotações que lhe estejam consignadas no Orçamento da União;

IV — Outros valores que vieram a ser incorporados.

§ 1º — Os equipamentos de que trata o item II deste artigo, pertencentes ao Banco Central do Brasil, ficam incorporados ao ativo da Casa da Moeda do Brasil, mediante inventário a cargo de Comissão designada pelo Ministro da Fazenda.

§ 2º — Os equipamentos de que trata o item II deste artigo, pertencentes à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, ficam incorporados ao ativo da Casa da Moeda do Brasil, mediante avaliação a cargo da Comissão a ser designada pelo Ministro da Fazenda, para posterior ressarcimento, o qual poderá ser feito através de prestação de serviços de impressão de selos.

ART. 4º — A empresa sub-rogar-se-á todos os direitos e obrigações da autarquia.

ART. 5º — Constituirão recursos da empresa:

I — As receitas operacionais;

II — Os recursos de capital resultantes da conversão, em espécie, de bens e direitos;

III — Os recursos de operações de crédito, assim entendidos os provenientes de empréstimos e financiamentos obtidos pela entidade;

IV — As receitas patrimoniais;

V — As doações de qualquer espécie;

VI — Dotações que lhe forem consignadas no Orçamento da União.

VII — Outros recursos.

ART. 6º — A Casa da Moeda do Brasil será administrada por uma Diretoria constituída por um Presidente e três Diretores sem designação especial, nomeados pelo Presidente da República.

ART. 7º — O pessoal da Casa da Moeda do Brasil será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho.

ART. 8º — A Casa da Moeda do Brasil poderá contratar diretamente a mão-de-obra necessária ao desenvolvimento de suas atividades.

ART. 9º — A Casa da Moeda do Brasil poderá requisitar servidores da Administração Direta ou Indireta para exercício de funções de chefia ou direção.

ART. 10 — Os funcionários em exercício na autarquia no caso de sua transformação em empresa pública, se integrantes do quadro de pessoal do Ministério da Fazenda, nela permanecerão como cedidos.

§ 1º — A critério da Casa da Moeda do Brasil, em cada caso, os servidores de que trata este artigo poderão ser integrados, mediante expressa opção no quadro de pessoal da empresa pública, e, para fins dos direitos previstos na legislação trabalhista e de previdência social, será computado o tempo de serviço anterior prestado pelo servidor optante à Administração pública.

§ 2º — Além da transferência, das contribuições vertidas ao IPASE, na forma do artigo 114, do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, a Casa da Moeda do Brasil providenciará junto ao INPS, conforme cada caso, o levantamento da quantia necessária a complementar as contribuições transferidas do IPASE, para que fiquem assegurados a aposentadoria e demais benefícios aos servidores de que trata este artigo, consignando-se no orçamento da Casa da Moeda do Brasil os recursos correspondentes a essa complementação.

§ 3º — Para os fins previstos no parágrafo anterior, o INPS debitará a respectiva importância à Casa da Moeda do Brasil, sendo concedidas as prestações previdenciárias independentemente do efetivo recebimento da referida importância.

§ 4º — A Casa da Moeda do Brasil apresentará aos órgãos de origem os servidores que forem dispensáveis aos seus serviços, a critério da direção da empresa.

ART. 11 — No que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados às suas atividades monopolizadas ou delas de-

---

correntes, a Casa da Moeda do Brasil goza de isenção de tributos fiscais.

ART. 12 — A prestação de contas da administração da Casa da Moeda do Brasil será submetida ao Ministro de Estado da Fazenda, que, com seu pronunciamento e a documentação referida no artigo 42, do Decreto-Lei n. 199, de 25 de fevereiro de 1967, a enviará ao Tribunal de Contas da União dentro de cento e vinte dias do encerramento do exercício da empresa.

ART. 13 — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, salvo as da Lei n. 4.510, de 1º de dezembro de 1964, alterada pelos Decretos-Leis números 801, de 28 de agosto de 1969 e 910, de 1º de outubro de 1969, as quais prevalecerão até a transformação da autarquia em empresa pública.

### EMPRESA “HOSPITAL DE CLÍNICAS”

A peculiaridade, como a singularidade, reside na própria expressão da lei criadora da empresa.

Não é tão-somente assistencial, mas educativa, e de prestação de serviços. Quanto aos serviços, pode agir com o intuito de comercialização.

Não se distancia dos demais tipos comuns de empresa brasileira, pois na forma exterior e pelos elementos de conteúdo, afirma-se no mesmo sistema de categoria legal, como se pode ver:

### I — DA CONSTITUIÇÃO

ART. 1º — Fica o Poder Executivo autorizado a constituir a empresa pública “Hospital de Clínicas de Porto Alegre”, de sigla HCPA, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada à supervisão do Ministério de Educação e Cultura.

Parágrafo único. O HCPA terá sede e foro na cidade de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul.

---

ART. 2º — O HCPA terá por objetivo:

- a) administrar e executar serviços de assistência médico-hospitalar;
- b) prestar serviços à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a outras instituições e à comunidade, mediante condições que forem fixadas pelo Estatuto;
- c) servir como área hospitalar para as atividades da Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio Grande do Sul;
- d) cooperar na execução dos planos de ensino das demais unidades da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, cuja vinculação com problemas de saúde ou com outros aspectos da atividade do Hospital torne desejável essa colaboração;
- e) promover a realização de pesquisas científicas e tecnológicas.

Parágrafo único. No seu objetivo de prestar assistência médica a Empresa dará preferência à celebração de convênios com entidades públicas e privadas da comunidade.

ART. 3º — O capital inicial do HCPA, pertencente integralmente à União, será constituído pela incorporação dos seguintes bens:

- a) um terreno, na cidade de Porto Alegre, situado na quadra compreendida entre as Avenidas Protásio Alves e Ipiranga e Ruas Ramiro Barcelos e São Manoel;
- b) outros terrenos e edificações, localizados dentro da mesma quadra, bem como equipamentos destinados especificamente às finalidades do Hospital de Clínicas havidos pela União por doação que lhe fez a Universidade Federal do Rio Grande do Sul;
- c) prédio do Hospital de Clínicas.

§ 1º — O Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul designará Comissão, presidida pelo representante da União, para inventariar e avaliar os bens móveis e imóveis de que trata este artigo.

§ 2º — O representante da União para os efeitos previstos no parágrafo anterior, será designado pelo Presidente da República.

---

ART. 4º — Mantida a maioria da União, o capital do HCPA poderá ser aumentado com a participação de pessoas jurídicas de direito público interno e de suas entidades de Administração Indireta ou mediante incorporação de reservas decorrentes de lucros líquidos da empresa, reavaliação de seu ativo e transferências de capital feitas pela União.

ART. 5º — Os recursos de que a Empresa disporá para realizar as suas finalidades, são os advindos:

- a) de rendas auferidas por serviços prestados;
- b) de dotações consignadas no orçamento geral da União;
- c) de créditos abertos em seu favor;
- d) do produto de operações de crédito, juros bancários e renda de bens patrimoniais;
- e) de outros recursos.

ART. 6º — A Empresa poderá contrair empréstimos no país e no exterior, que objetivem atender ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de seus serviços, observada a legislação em vigor.

ART. 7º — A constituição do HCPA se efetivará por Decreto do Presidente da República que aprovar os estatutos da Empresa.

§ 1º — O Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul submeterá o laudo do art. 3º, § 1º e o projeto de estatutos ao Ministro de Educação e Cultura, dentro de sessenta dias da designação prevista no § 2º do art. 3º.

§ 2º — Até a constituição da Empresa, a Universidade Federal do Rio Grande Sul continuará responsável por todos os assuntos que digam respeito ao Hospital, gerindo os créditos e recursos destinados ao mesmo.

§ 3º — Constituída a Empresa, os saldos dos créditos e recursos referidos no parágrafo anterior, serão transferidos ao HCPA.

## II — DA ORGANIZAÇÃO

ART. 8º — São órgãos da Administração da Empresa:

II — O Conselho Diretor;

## II — A Administração Central.

ART. 9º — O Conselho Diretor é o órgão supremo de função normativa, consultiva e deliberativa da Empresa e será constituído pelos seguintes membros:

a) o Presidente da Empresa, que será também o Presidente do Conselho Diretor;

b) o Vice-Reitor da Universidade;

c) O Diretor da Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e dois outros representantes da mesma;

d) um representante da Escola de Enfermagem da Universidade Federal do Rio Grande do Sul;

e) um representante do Conselho de Planejamento e Desenvolvimento da mesma Universidade;

f) o Superintendente Administrativo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul;

g) um representante do Ministério da Educação e Cultura;

h) um representante do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral;

i) um representante do Ministério da Fazenda;

j) um representante do Ministério da Saúde;

l) um representante do Instituto Nacional de Previdência Social.

§ 1º — O estatuto de Empresa fixará a forma de escolha desses representantes.

§ 2º — É prerrogativa do Conselho Diretor a elaboração do seu próprio regimento.

§ 3º — Das decisões e atos de todos os órgãos da Empresa caberá recurso ao Conselho Diretor.

§ 4º — Das decisões do Conselho Diretor caberá recurso ao Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos casos fixados no Estatuto.

ART. 10 — O Presidente do Hospital de Clínicas de Porto Alegre será de livre escolha e nomeação do Reitor da Universidade

---

Federal do Rio Grande do Sul, homologada pelo Conselho Universitário.

Parágrafo único. — Caberá ao Presidente representar a Empresa em juízo ou fora dele, ativa ou passivamente, podendo constituir mandatários ou delegar competência, permitindo, se for o caso, a subdelegação às autoridades subordinadas.

ART. 11 — A administração Central, órgão incumbido das funções de administração, das atividades específicas e auxiliares da Empresa, observadas as diretrizes gerais elaboradas pelo Conselho Diretor, será constituída:

I — Pelo Presidente;

II — Pelo Vice-Presidente para assuntos médicos;

III — Pelo Vice-Presidente para assuntos administrativos.

§ 1º — Os Vice-Presidentes serão nomeados pelo Presidente da Empresa, homologada a escolha pelo Conselho Diretor.

§ 2º — Os Vice-Presidentes participarão das reuniões do Conselho Diretor, sem direito a voto.

§ 3º — A área de competência e as atribuições do Presidente e dos Vice-Presidentes serão fixadas no Estatuto da Empresa.

### III — DISPOSIÇÕES GERAIS

ART. 12 — O regime jurídico do pessoal será o da Consolidação das Leis do Trabalho, estabelecidas no estatuto do HCPA as condições para admissão.

Parágrafo único. Os servidores públicos federais da Administração Direta ou Indireta poderão ser requisitados para o HCPA, exclusivamente em funções técnicas.

ART. 13 — As contas do HCPA, relativas a cada exercício, serão submetidas à supervisão ministerial e enviadas ao Tribunal de Contas da União.

ART. 14 — Extinguindo-se a Empresa, seu patrimônio se incorporará à Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

ART. 15 — O HCPA gozará de isenção de tributos federais e de todos os favores legais atribuídos à natureza de seus objetivos.

## “EMPRESA BRASILEIRA DE TURISMO”

Partiu, no seu nascimento, de uma fonte legal *sui-generis* do Conselho Nacional de Turismo. Veio, por assim falar, no bojo de uma política ministerial voltada para os objetivos de indústria e de comércio.

Reconhecendo o turismo como *indústria* e os ramos derivados como *comércio* (23), juridicamente e pela sua forma legal integrou-se nos pressupostos dessa política, e com as seguintes características de essencialidade:

### CAPÍTULO I

#### DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO

ART. 1º — Compreende-se como política nacional de turismo a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo sejam originariamente do setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do País.

ART. 2º — As atribuições do Governo Federal na coordenação e no estímulo às atividades turísticas no território nacional serão exercidas na forma deste Decreto-Lei e das normas que surgirem em sua decorrência.

§ 1º — O Governo Federal orientará a política nacional de turismo, coordenando as iniciativas que se propuserem a dinamizá-lo, para adaptá-lo às reais necessidades de desenvolvimento econômico e cultural.

§ 2º — O Governo Federal, através dos órgãos criados neste Decreto-Lei, coordenará todos os programas oficiais com os da iniciativa privada, garantindo um desenvolvimento uniforme e orgânico à atividade turística nacional.

ART. 3º — O Poder Público atuará, através de financiamentos e incentivos fiscais, no sentido de canalizar para as diferentes re-

---

23. A amplitude do diploma legal que trata de uma política nacional (brasileira) de turismo, é incontestável. Mas, em termos genéricos, no que diz com o comportamento de orientação legal já firmado, houve um cochilo inconveniente da parte do legislador. A incongruência de que se reveste o § 1º do Art. 11, e que dá personalidade jurídica de *direito público* à EMBRATUR.

giões turísticas do País as iniciativas que tragam condições favoráveis ao desenvolvimento desse empreendimento.

## CAPÍTULO II

### DO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

ART. 4º — É criado o Conselho Nacional de Turismo, tendo como atribuições formular, coordenar e dirigir a política nacional de turismo.

ART. 5º — O Conselho Nacional de Turismo, presidido pelo Ministro da Indústria e do Comércio, constituído de delegados de órgãos federais e representantes de iniciativa privada, terá a seguinte composição:

- Presidente da Empresa Brasileira de Turismo;
- Delegado do Ministério das Relações Exteriores;
- Delegado do Ministério da Viação e Obras Públicas;
- Delegado do Ministério da Aeronáutica e
- Delegado da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional;
- Representante dos Agentes de Viagens;
- Representante dos Transportadores;
- Representante da Indústria Hoteleira.

§ 1º — Em suas faltas ou impedimentos o Ministro da Indústria e do Comércio, na sua qualidade de Presidente do Conselho, será substituído pelo Presidente da Empresa Brasileira de Turismo.

§ 2º — Os representantes da iniciativa privada, terão um mandato de 3 (três) anos e serão escolhidos e designados pelo Ministro da Indústria e do Comércio, entre os nomes constantes de listas tripliques, apresentadas pelos agentes de viagens, transportadores e indústria hoteleira, devendo ser escolhidos no mesmo ato, os respectivos suplentes.

ART. 6º — Compete ao Conselho Nacional de Turismo:

- a) formular as diretrizes básicas a serem obedecidas na política nacional de turismo;
  - b) participar de entidades internacionais de turismo;
-

c) conceder autorização para a exploração dos serviços turísticos, em todo o território nacional;

d) expedir normas de disciplina e fiscalização das operações da EMBRATUR e das sanções decorrentes do não cumprimento das obrigações contraídas pelos mutuários;

e) baixar resoluções, atos ou instruções regulamentares deste Decreto-Lei, inclusive as que forem necessárias ao pleno exercício de suas funções;

f) examinar, julgar e aprovar as contas que lhe forem apresentadas referentes aos planos e programas de trabalho executados;

g) aprovar o Plano Geral de Aplicação dos recursos da EMBRATUR e homologar os contratos e convênios realizados pela aludida empresa;

h) modificar, suspender ou suprimir exigências administrativas ou regulamentares, com a finalidade de facilitar e estimular as atividades de turismo, baixando as normas necessárias;

i) opinar na esfera do Poder Executivo ou quando consultado por qualquer das Casas do Congresso Nacional sobre anteprojeto e projetos de lei que se relacionem com o turismo ou adotem medidas que neste possam ter implicações;

j) aprovar o projeto dos Estatutos da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e suas eventuais alterações, submetendo-as à aprovação do Presidente da República, mediante decreto;

k) aprovar o aumento de capital da Empresa Brasileira de Turismo, sempre que necessário;

l) aprovar planos de financiamento e convênios com instituições financeiras e autarquias bancárias autônomas, depois de ouvido o Conselho Monetário Nacional ou o Banco Central da República do Brasil;

m) organizar o seu regimento interno.

ART. 7º — Compete ao Presidente do Conselho:

a) presidir as reuniões do Conselho;

b) designar os membros do Conselho Fiscal da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e os respectivos suplentes;

---

c) vetar as decisões do Conselho nos casos do artigo 9º deste Decreto-Lei e recorrer “ex officio” de sua decisão para o Presidente da República;

d) representar o Conselho nas suas relações com terceiros;

e) promover a execução das decisões do Conselho.

ART. 8º — O Conselho Nacional de Turismo utilizará, mediante delegação, os serviços das representações diplomáticas, econômicas e culturais do Brasil, no exterior, para tarefas de divulgação e informação turística nacionais, bem como para prestação de assistência turística aos que dela necessitarem.

ART. 9º — As decisões do Conselho Nacional de Turismo, ainda que normativas, poderão ser vetadas pelo seu Presidente, sempre que a seu critério, sejam contrárias à política Nacional do Turismo, recorrente “ex officio” de sua decisão para o Presidente da República.

ART. 10 — Os membros integrantes do Conselho Nacional do Turismo terão direito a uma gratificação por Sessão a que comparecerem, fixada mediante decreto do Poder Executivo.

### CAPÍTULO III

#### DA EMPRESA BRASILEIRA DE TURISMO

ART. 11 — É criada a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, com a natureza de Empresa Pública e a finalidade de incrementar o desenvolvimento da indústria de Turismo e executar no âmbito nacional as diretrizes que lhes forem traçadas pelo Governo.

§ 1º — A EMBRATUR terá personalidade jurídica de “direito público”, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira.

§ 2º — A sede da EMBRATUR será na cidade do Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, até que o Poder Executivo a fixe em definitivo em Brasília.

ART. 12 — A Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) terá o capital de Cr\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de

cruzeiros) constituído integralmente pela União, mediante as dotações orçamentárias ou créditos especiais e será integralizado até o exercício financeiro de 1971, da seguinte forma:

a) Cr\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de cruzeiros, no exercício financeiro de 1967;

b) os restantes Cr\$ 40.000.000.000,00 (quarenta bilhões de cruzeiros) em parcelas anuais de Cr\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de cruzeiros) que serão consignados no orçamento da União nos exercícios financeiros de 1968 a 1971.

§ 1º — O capital de que trata este artigo, uma vez integralizado, poderá ser aumentado, na proporção da receita que lhe for deferida pela União mediante dotações específicas ou reavaliação de ativo e incorporação de reservas.

§ 2º — O aumento de capital referido no parágrafo anterior, será realizado pela Empresa Brasileira de Turismo, mediante prévia autorização do Conselho Nacional de Turismo.

ART. 13 — Compete à Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR):

a) fomentar e financiar diretamente as iniciativas, planos, programas e projetos que visem o desenvolvimento da indústria do turismo, na forma que for estabelecida na regulamentação deste Decreto-Lei ou com resoluções do Conselho Nacional do Turismo;

b) executar todas as decisões, atos, instruções, resoluções expedidas pelo Conselho;

c) celebrar contratos, estudos e convênios, autorizados pelo Conselho, com entidades públicas e privadas, no interesse da indústria nacional de turismo e da coordenação de suas atividades;

d) estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico, a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico;

e) organizar, promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo;

f) fazer o registro e fiscalização das empresas dedicadas à indústria de turismo, satisfeitas as condições fixadas em normas próprias;

g) estudar e propor ao Conselho Nacional de Turismo os atos normativos necessários ao seu funcionamento;

---

*h)* movimentar os recursos da Empresa dentro das diretrizes traçadas pelo Conselho, autorizando a realização de despesas e o respectivo pagamento, devendo esses papéis serem firmados em conjunto pelo Presidente e um Diretor.

ART. 14 — A administração da Empresa Brasileira de Turismo será exercida por uma Diretoria e será constituída de um Presidente e dois Diretores, todos com mandato de quatro anos.

ART. 15 — A remuneração do Presidente e dos Diretores da EMBRATUR será fixada pelo Ministro da Indústria e do Comércio.

ART. 16 — Além da Diretoria, a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) terá um Conselho Fiscal composto de 3 (três) membros e respectivos suplentes, designados pelo Presidente do Conselho Nacional de Turismo pelo prazo de 1 (um) ano.

ART. 17 — As disposições concernentes às atribuições da Diretoria, do Conselho Fiscal e dos demais órgãos integrantes da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) criados neste Decreto-Lei, nele não referidos ou que dele resultem expressa ou implicitamente, serão definidos nos respectivos Estatutos.

Parágrafo único. Os Estatutos da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) serão aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo e baixados mediante Decreto do Poder Executivo.

ART. 18 — O Presidente e Diretores da EMBRATUR poderão pertencer aos quadros da Administração centralizada ou descentralizada, caso em que deverão optar entre a remuneração do lugar de origem e a outra sem prejuízo dos direitos que lhes conferiu a legislação a que estiverem subordinados.

## CAPÍTULO IV

### DOS RECURSOS FINANCEIROS

ART. 19 — Além do capital a que se refere o artigo 12 deste Decreto-Lei, a EMBRATUR, poderá contar com os seguintes recursos:

- a)* da receita do selo de turismo referido no artigo 20;
  - b)* de créditos especiais e suplementares;
-

c) de contribuições de qualquer natureza, sejam públicas ou privadas;

d) dos juros e amortizações dos financiamentos que realizar ou de operações financeiras de qualquer natureza;

e) de outros recursos de qualquer natureza que lhes sejam destinados.

Parágrafo único. Com os recursos deste artigo poderá a EMBRATUR ouvido previamente o Conselho Nacional de Turismo, constituir fundos especiais, desde que diretamente vinculados ao desenvolvimento do Turismo.

ART. 20 — Fica criado o Selo do Turismo, que será editado em séries especiais pelo Departamento dos Correios e Telégrafos, com uma adicional de não menos de 20% e mais de 35% destinados a integrar os recursos da EMBRATUR.

§ 1º — A Casa da Moeda fica autorizada, exclusivamente para o caso previsto neste artigo, a contratar com entidades privadas a impressão de selos.

§ 2º — Os selos de que trata este artigo serão emitidos nos valores e quantidades determinadas pelo Departamento dos Correios e Telégrafos e terão seus temas e características artísticas fixadas pela EMBRATUR.

ART. 21 — As receitas procedentes de quaisquer fontes, bem como os demais recursos previstos, serão depositados no Banco do Brasil S.A., em conta especial em nome da Empresa Brasileira de Turismo, (EMBRATUR) que os movimentará na conformidade do que designar a regulamentação deste Decreto-Lei.

ART. 22 — Os recursos da EMBRATUR, atendidas as finalidades estabelecidas neste Decreto-Lei e deduzido o que for necessário à sua manutenção e funcionamento, serão por ela aplicados exclusivamente na concessão de financiamentos diretos às iniciativas, planos, programas e projetos que:

a) tenham reconhecidas a prioridade e viabilidade técnica e econômica, do ponto de vista da indústria do turismo;

b) tenham sido aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo.

---

§ 1º — Os pressupostos e as condições dos financiamentos a que se referem este artigo, serão objeto de regulamentação deste Decreto-Lei e de Resoluções do Conselho Nacional de Turismo.

§ 2º — As despesas administrativas da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) não poderão exceder a 25% (vinte e cinco por cento) do seu orçamento anual.

## CAPÍTULO V

### DOS INCENTIVOS FISCAIS

ART. 23 — A construção, ampliação ou reforma de hotéis, obras e serviços específicos de finalidade turística, constituindo atividades econômicas de interesse nacional, desde que aprovadas pelo Conselho Nacional de Turismo, ficam equiparadas à instalação e ampliação de indústrias básicas, e, assim, incluídas no item IV do artigo 25 da Lei n. 2.973, de 26 de novembro de 1956.

ART. 24 — Os hotéis em construção e os que se ampliarem dentro dos próximos 5 (cinco) anos da data deste Decreto-Lei, desde que seus projetos tenham sido ou venham a ser aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo e tenham as obras terminadas dentro do prazo, gozarão de isenção fiscal de todos os tributos federais, exceto os da Previdência Social, pelo prazo de 10 (dez) anos a partir da aceitação de suas obras pelo referido órgão.

ART. 25 — As pessoas jurídicas poderão pleitear o desconto de até 50% (cinquenta por cento) do imposto de renda e adicionais não restituíveis que devam pagar, para investimento na construção, ampliação ou reforma de hotéis, e em obra e serviços específicos de finalidades turísticas, desde que tenham seus projetos aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo, com parecer fundamentado da Empresa Brasileira de Turismo.

ART. 26 — Até o exercício de 1971, inclusive, os hotéis de turismo, que estiverem operando à data da publicação deste Decreto-Lei poderão pagar com a redução de até 50% (cinquenta por cento) o imposto de renda e os adicionais não restituíveis, desde que a outra parte venha a reverter em melhoria de suas condições operacionais.

Parágrafo único. O Conselho Nacional de Turismo, mediante as cautelas que instituir, fornecerá às empresas interessadas, declaração de que satisfizeram as condições exigidas para o benefício da redução deste e do artigo 25, documento que instruirá o processo de recolhimento pela Divisão de Imposto de Renda, do direito da Empresa ao favor tributário.

ART. 27 — Os estímulos fiscais previstos nos artigos 24, 25 e 26 não poderão ser concedidos cumulativamente com os de que tratam as Leis números 4.216, de 6 de maio de 1963 e 4.869, de 1º de dezembro de 1965, e Lei 5.174, de 27 de outubro de 1966.

ART. 28 — A concessão de estímulos ou financiamentos por parte do Conselho Nacional de Turismo e de estabelecimentos oficiais de crédito somente será dada aos empreendimentos devidamente aprovados e localizados onde existam isenções fiscais ou outras facilidades fiscais de estímulo ao turismo já concedidas pelo Estado e Município.

## CAPÍTULO VI

### DISPOSIÇÕES GERAIS

ART. 29 — Os órgãos oficiais, estaduais e municipais, deverão submeter previamente ao Conselho Nacional de Turismo planos e calendários turísticos organizados para cada exercício, a fim de que sejam incluídos no plano turístico nacional.

ART. 30 — A EMBRATUR deverá apresentar anualmente, até 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício, ao Conselho de Turismo, um relatório pormenorizado do qual constarão, obrigatoriamente, demonstração estatística do movimento turístico externo e interno e balanço econômico das atividades turísticas, especialmente quanto aos seus efeitos sobre o balanço internacional de pagamentos.

ART. 31 — A EMBRATUR gozará de total imunidade de tributos federais extensível aos contratos e convênios que celebrar com terceiros.

ART. 32 — Fica criada no Departamento Nacional do Comércio, da Secretaria do Comércio, do Ministério da Indústria e do

---

Comércio, a Divisão de Exposição e Feiras (DEF), que terá suas atribuições definidas pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. É criado no Quadro de Pessoal do Ministério da Indústria e do Comércio o cargo em comissão, de Diretor da Divisão de Exposição e Feiras, símbolo 4-C.

ART. 33 — Os cargos da EMBRATUR somente poderão ser preenchidos mediante concursos públicos de provas e, subsidiariamente, de títulos salvo os de direção e os casos de contratação por prazo determinado, de profissionais especializados, nacionais ou estrangeiros.

§ 1º — Compete ao Diretor-Presidente da EMBRATUR a admissão de empregados, segundo o Quadro aprovado pelo Conselho Nacional de Turismo, e demiti-los na forma que determinar o Regulamento.

§ 2º — O pessoal da EMBRATUR reger-se-á pela legislação trabalhista e terá salários fixados com base nas condições do mercado de trabalho, revistos anualmente pelo Conselho Nacional de Turismo.

ART. 34 — Fica extinta a Divisão de Turismo e Certames do Departamento Nacional do Comércio, da Secretaria do Comércio, do Ministério da Indústria e do Comércio, cujo acervo, documentação e atribuições constantes do Decreto número 56.303, de 20 de maio de 1965 e Decreto número 58.483, de 23 de maio de 1966 e Decreto número 58.756, de 28 de junho de 1966, passarão ao EMBRATUR na data de sua instalação, com exceção daquelas que dizem respeito a exposições, feiras e certames.

Parágrafo único. Fica extinto, no Quadro de Pessoal do Ministério da Indústria e do Comércio, o cargo em comissão de Diretor da Divisão de Turismo e Certames, do Departamento Nacional do Comércio, símbolo 4-C.

ART. 35 — Até que sejam organizados os seus serviços e o seu Quadro de Pessoal, o Presidente do Conselho Nacional de Turismo poderá requisitar para os seus serviços e da EMBRATUR os funcionários do serviço público federal, de Autarquias Federais e de Sociedades de Economia Mista, sem perda de vencimentos e vantagens permanentes relativos aos cargos que ocuparem.

Parágrafo único. Quando se tratar de funcionários requisitados para servir na EMBRATUR, deverão os mesmos, no prazo de 1 ano, contado da data da regulamentação deste Decreto-Lei, fazer opção pelo regime de pessoal da EMBRATUR ou retornar ao órgão de origem.

ART. 36 — Aos atuais funcionários civis da União, com exercício na Divisão de Turismo e Certames, fica assegurado o direito de opção pelo regime de pessoal do parágrafo 2º do artigo 33 deste Decreto-Lei ou pelo anterior “status”.

§ 1º — A opção a que se refere este artigo será feita no prazo de 1 ano a partir da data da regulamentação deste Decreto-Lei, por intermédio dos órgãos de pessoal dos Ministérios a cujos quadros pertencerem.

§ 2º — A transferência para a EMBRATUR dos servidores de que trata este artigo e o artigo 35, determinará a vacância dos cargos nos quadros dos Ministérios a que pertencerem.

§ 3º — Aos funcionários que optarem pelo regime de pessoal da EMBRATUR, será assegurada a contagem de tempo de serviço para todos os efeitos legais.

ART. 37 — Enquanto não forem estabelecidas normas de atuação da EMBRATUR, nos Estados, as atividades de turismo poderão ser delegadas, mediante convênio, às Delegacias Estaduais da Indústria e do Comércio.

ART. 38 — O Poder Público poderá desapropriar áreas desde que seja verificado o interesse delas para o desenvolvimento das atividades turísticas.

ART. 39 — A EMBRATUR poderá solicitar à Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional o tombamento dos bens móveis e imóveis, e dos bens a estes equiparados, tais como monumentos naturais, sítios e paisagens, cuja proteção e conservação seja considerada de interesse público.

ART. 40 — É o Poder Executivo autorizado a abrir, no Ministério da Indústria e do Comércio, um crédito especial de Cr\$ 12.000.000.000,00 (doze bilhões de cruzeiros), a ser aplicado da seguinte forma:

---

1) Cr\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de cruzeiros) para constituir os recursos de que trata a alínea *a* do artigo 12 deste Decreto-Lei;

2) Cr\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de cruzeiros) destinados a cobrir despesas de instalação, de manutenção e de operações da EMBRATUR e do Conselho Nacional de Turismo.

ART. 41 — O crédito especial de que trata o artigo 40, terá vigência no exercício de 1967 e será automaticamente registrado no Tribunal de Contas e distribuído ao Tesouro Nacional.

ART. 42 — As resoluções do Conselho Nacional de Turismo entram em vigor imediatamente e serão publicadas no *Diário Oficial* da União.

ART. 43 — No prazo de 120 (cento e vinte) dias da data da publicação deste Decreto-Lei, o Poder Executivo baixará a competente regulamentação e tomará as medidas necessárias à instalação e funcionamento do Conselho Nacional de Turismo e da EMBRATUR.

Na frente econômica, o que se procura no Brasil, são as soluções globais. As empresas públicas, nessa adequação, passam a instrumentos de projeção e indispensáveis à qualquer programação de planejamento racional ou viável.

O problema, no fundo, é de crescimento e não de sobrevivência. Não se pode, num mundo em desenvolvimento, acreditar num Estado (poder político) estacionário. São as realidades econômicas que forçam as transformações institucionais (24).

Analisadas, as empresas brasileiras, de uma década para cá, procuram dar resposta à problemática do inevitável maior ou menor desenvolvimento econômico. Na perspectiva, o que se espera, é que a segurança coletiva assente na segurança econômica.

O Brasil, diga-se, passou da época do *sobreviver* para a época do *prever*. Por exemplo, o Decreto-Lei nº 794, de 27 de agosto de

---

24. "O Estado moderno, regido pelo direito administrativo, passa a ser igualmente submetido aos cânones do direito comercial. O *direito administrativo comercial* ou *direito comercial administrativo* é um fato, em razão da importância dos *serviços comerciais e industriais do Estado* de hoje. Daí, o surgimento da *empresa pública*, modelo jurídico que a ciência do direito coloca entre as *categorias fundamentais*". (J. CRETILLA JÚNIOR — ob. cit. — pág. 104)

1969, é um modelo de previsão. Os governos, quanto a eles, não fazem o que querem, mas o que estão obrigados tempestivamente a fazer. Esse é um diploma que logo mais traremos à colação.

Recordemos, outro tanto, que a maioria das empresas públicas brasileiras, sobretudo aquelas a qual nos reportamos em razão das formas legais adotadas, possuem como mira padrões ou pressupostos limitados à exploração de recursos naturais. Sem com isso, no entanto, se desconhecerem os valores relacionais e natureza econômica. Valores esses de constância integradora.

Além do mais, é de observar, que na sistemática brasileira, dentro daquela uniformidade legal na diversidade fática, há um propósito elementar: o propósito de estabelecer situações concretas para soluções globais. Em função da *forma legal*, os setores não se confundem, mas não se distanciam (25).

Até bem pouco o Brasil dispersava (ou desperdiçava) recursos naturais. Agora passou a prever na base do que existe. A tônica do documento, Decreto-Lei nº 794, não é outra que esta: avançar na intenção do aproveitamento viável de posições estratégicas. E tendo em conta, o que é provável, o aproveitamento econômico de recursos naturais de distintas áreas geográficas.

Quanto à natureza do modelo jurídico adotado está agregada às circunstâncias de serviço ou de economia. Tendo em conta, porém, que a livre ação empresarial pública, depende da atividade econômica e da capacidade política. Projetar tendências econômicas, não é um fenômeno isolado, mas condição do maior ou do menor desenvolvimento de uma nação.

---

25. "Por outro lado, a *empresa pública* pode resultar quer da *transformação* de uma *sociedade de economia mista*, quer da metamorfose de uma *empresa privada*, ambas de caráter meramente mercantil, explorando atividades econômicas. Há, no Brasil, ainda *empresas públicas* que objetivam a *exploração de serviços comerciais e industriais*. Por fim, podemos observar um quarto tipo de *empresas públicas*, as *ecléticas* ou *mistas*, ou seja, as que, por um lado, desempenham *serviços públicos*, por outro lado, exercem *atividades privadas*. Quando a *empresa pública* desempenha *serviços públicos puros, típicos*, ou seja, *serviços administrativos* propriamente ditos, ela resulta (a) quer de uma "primeira criação" e, neste caso, configura-se uma *descentralização originária propriamente dita* ou *de primeiro grau* e (b) quer da *transformação de entidade já existente* (concessionária, permissionária, autarquia, sociedade de economia mista), configurando-se então uma *descentralização derivada* ou *de segundo grau*". (Ver CRETELLA JÚNIOR — ob. cit. — pág. 158).

## § 11º — A ORIENTAÇÃO DO DECRETO-LEI Nº 794

Façamos um parênteses à mais com relação a esse diploma de 1969. Espelha, uma ação e uma intenção, ao mesmo tempo. Pode à primeira vista, parecer demasiadamente complexo. Mas não o é. Chegou, todavia, por via preclusa da *autorização*. Tornando desnecessárias outras leis. E nisto está a inteligência da previsão governamental na sua atividade administrativa (26).

Pelo conteúdo, o que vemos, é a União se autorizando à si mesma. Arrogando-se por força de uma anterior permissibilidade, ao direito de constituir entidades de economia mista ou empresas públicas, com certa e adequada destinação. Vários institutos jurídicos se integram no Decreto-lei nº 794. Só com a transcrição explícita do diploma, torna-se ele claro no entendimento estratégico e programático. Senão, vejamos:

---

26. "Cada país tem de decidir por si mesmo até que ponto deverá o governo desempenhar o papel de empresário no setor econômico; essa decisão se refletirá na escala e na estrutura das empresas do Estado. O número de empresas econômicas de propriedade pública varia enormemente de país para país e até dentro de um mesmo país. Topa-se no mundo moderno, com todas as modalidades imaginárias de produção, custeio e comércio de bens e serviços. Esses sistemas dependem da fase atingida pelo desenvolvimento econômico e social, dos recursos e das acumulações de capitais disponíveis, da evolução histórica do comércio e dos sistemas de filosofia social em voga. Assim, em um mesmo país pode-se encontrar uma economia de trocas, lado a lado com grandes concentrações de capital privado, representado por modernas companhias comerciais e industriais no controle de vastas empresas espalhadas por toda a parte. Certos países têm postulado que a propriedade dos meios de produção e circulação seja privada, no limite do possível, enquanto outros adotam o princípio da completa estatização dos mesmos. Um terceiro grupo segue o meio-termo e considera as empresas privadas e públicas complementos uma das outras. Mesmo nos sistemas econômicos predominantemente privados, encontram-se numerosas empresas estatais para a operação de utilidades públicas e outros serviços, assim como instituições de "crédito" e desenvolvimento, destinados ao fomento e financiamento de empreendimentos particulares na agricultura e na indústria. Por outro lado, verifica-se nas economias socialistas tendência de conceder às empresas do Estado certos incentivos e poderes autônomos, de modo que essas empresas adquirem características administrativas de organizações privadas. Os países em processo de desenvolvimento, querendo elevar a produtividade e o padrão de vida, muitas vezes não têm alternativa senão ingressar no campo dos empreendimentos comerciais e industriais. Mesmo naqueles em que se dê preferência à iniciativa privada, poderá não haver a necessária acumulação de capitais e nem existir uma classe empresarial e de administradores. Tal situação compele o governo, ao menos temporariamente, a engajar-se numa série de empreendimentos econômicos que em outros tempos teriam sido deixados em mãos de investidores particulares". (H. EMMERICH — *Instituições Autônomas e Empresas Estatais* — in Frank Sherwood — ob. cit. — págs. 46/47).

ART. 1º — Fica a União autorizada a constituir, na forma deste Decreto-Lei, e quando julgar necessário, sociedades de economia mista ou empresas públicas, destinadas a explorar os portos, terminais e as vias navegáveis localizadas em um ou mais Estados.

Parágrafo único. No mesmo Estado não poderá ser criada mais de uma entidade, salvo quanto àquelas que poderão ser constituídas, se for necessário, para explorar o terminal salineiro a ser construído em Macau, Estado do Rio Grande do Norte, e o Porto de Angra dos Reis, no Estado do Rio de Janeiro.

ART. 2º — O Ministro dos Transportes, por portaria, designará o representante da União nos atos constitutivos de cada sociedade.

§ 1º — Os atos constitutivos de cada sociedade serão precedidos:

I — da aprovação, pelo Ministro dos Transportes, de projeto de organização dos serviços básicos da empresa;

II — do arrolamento, com as especificações de balanço, dos bens e direitos que a União destinar à integralização do respectivo capital, sendo que os bens e direitos deverão ser avaliados pelos seus valores de balanço, registrados a 31 de dezembro do ano que anteceder à constituição da empresa, considerando-se como bens e direitos da União, para o efeito da subscrição, pela União, do capital da referida empresa, os bens, direitos e recursos destinados pelo Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis para integralização daquele capital social;

III — da elaboração dos estatutos e a sua prévia publicação.

§ 2º — Os atos constitutivos compreenderão:

I — a aprovação das avaliações dos bens e direitos arrolados para constituírem o capital subscrito pela União, conforme valores registrados nos balanços a 31 de dezembro do ano anterior à constituição da sociedade;

II — a aprovação dos estatutos.

ART. 3º — Cada sociedade será constituída em sessão pública, no Ministério dos Transportes, devendo constar da respectiva Ata os estatutos aprovados, o histórico e o resumo dos atos consti-

---

tutivos, bem como as avaliações dos bens e direitos convertidos em capital.

Parágrafo único. A constituição de cada sociedade será aprovada por decreto do Presidente da República, arquivando-se cópia autêntica da respectiva Ata no Registro do Comércio competente.

ART. 4º — Observadas as ressalvas deste Decreto-Lei, as sociedades reger-se-ão pela legislação referente às sociedades anônimas em geral, não se lhes exigindo os requisitos dos itens 1º e 3º do art. 38 do Decreto-Lei número 2.627, de 26 de setembro de 1940 (27).

Parágrafo único. A reforma dos estatutos das sociedades será aprovada pelo Presidente da República.

ART. 5º — A União subscreverá as ações que irão constituir a totalidade do capital inicial de cada uma das sociedades, ou, no mínimo, 51% (cinquenta e um por cento) das ações correspondentes a cada capital inicial, podendo aquela integralizá-las, no todo ou em parte, com o valor dos bens e direitos que formam o patrimônio vinculado aos portos existentes nos respectivos Estados, desde que os bens desses portos estejam administrados ou explorados pelo Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis.

Parágrafo único. Quando o valor desses bens e direitos não for suficiente para completar as ações subscritas, a União, por si ou por intermédio do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, subscreverá as ações a realizar, através de investimentos.

ART. 6º — A constituição de cada sociedade, a que se refere o art. 1º, não importa na rescisão de contrato de concessão do serviço portuário, na absorção ou encampação de porto, organizado ou não, localizado na sua área de jurisdição.

§ 1º — No caso de abranger exploração de porto ou terminal que se encontre em regime de concessão Estadual ou Municipal, será facultado ao concessionário participar do capital da sociedade, po-

---

27. Apenas é de notar aqui, uma quebra no sistema de orientação geral. A *sociedade anônima*, como organismo, ou pessoa, não é a mais capaz de atender os reclamos do imperativo público-econômico-empresarial. Contudo, é o acima transcrito diploma, um instrumento jurídico hábil aos fins do Estado. Na vontade do legislador, a intenção se fixa nos propósitos empresariais, ou seja, de empresa pública.

dendo inclusive subscrever ações com a importância a que, porventura, fizer jus pelo término da concessão, e que corresponderá ao valor do capital reconhecido da concessão após procedidas as deduções cabíveis, na forma da legislação portuária e do respectivo contrato de concessão.

§ 2º — Na hipótese de convir a qualquer das referidas sociedades abranger exploração de porto ou terminal que se encontre sob regime de concessão a empresa particular, será, preliminarmente, ajustado o término da concessão, na forma da legislação portuária e do respectivo contrato de concessão, ficando vedado criar-se para a União qualquer novo encargo ou conferir-se à concessionária qualquer nova vantagem ou, ainda, estender alguma já existente.

§ 3º — Apurada a liquidação de que cuida o parágrafo anterior, e se convier à sociedade constituída na forma este Decreto-Lei, a empresa particular, que era concessionária de serviços portuários correspondentes, terá preferência na participação do capital social da primeira, até o limite do saldo apurado na respectiva liquidação.

ART. 7º — As correções monetárias, procedidas sobre bens e direitos a que se refere a alínea I do § 2º do art. 2º deste Decreto-Lei, serão isentas de impostos e taxas e as diferenças a maior no valor dos referidos bens e direitos, resultantes das mesmas, serão utilizadas pela União como realização de capital já subscrito ou em novas subscrições de capital.

ART. 8º — As ações das sociedades serão nominativas, ordinárias, com direito de voto, e preferenciais, sem direito a voto, estas conversíveis em ações ordinárias, podendo os aumentos de capital dividir-se, no todo ou em parte, em ações preferenciais.

ART. 9º — A União, por si ou através do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, subscreverá, em todo aumento de capital, ações ordinárias que lhe assegurem, pelo menos, 51% (cinquenta e um por cento) do capital votante e do capital social.

§ 1º — A transferência, pela União, de ações de capital ou a subscrição de aumento de capital pelos demais acionistas não poderá contrariar o disposto neste artigo.

---

§ 2º — A transferência de ações da União não poderá ser efetivada por valor inferior ao nominal.

§ 3º — É nula, de pleno direito, a transferência ou subscrição de ações com infringência ao disposto neste artigo.

ART. 10 — Nos estatutos sociais das empresas de que trata este Decreto-Lei ficará previsto que serão elas dirigidas por um Conselho de Administração, com funções deliberativas e de controle, e uma Diretoria Executiva.

§ 1º — O Conselho de Administração será constituído de:

a) um presidente, que será o diretor-presidente da sociedade, nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro dos Transportes, e demissível “ad nutum”, com direito de veto sobre as decisões do Conselho, a ser submetido ao Ministro dos Transportes;

b) diretores, nomeados pelo Ministro dos Transportes;

c) um conselheiro, eleito pelos acionistas, pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que representem, pelo menos 20% (vinte por cento) do capital social com direito de voto.

ART. 11 — Os atos constitutivos das sociedades, bem como os de integralização do capital pela União, são isentos de impostos, taxas e quaisquer outros ônus fiscais, compreendidos na competência da União.

ART. 12 — O regime jurídico dos empregados das sociedades será o da legislação trabalhista.

ART. 13 — As sociedades poderão promover desapropriação, nos termos da legislação em vigor, depois de declarada, por decreto, a utilidade pública do bem a desapropriar.

ART. 14 — As sociedades gozarão, durante 5 (cinco) anos, contados de sua constituição, da isenção de direitos de importação, das taxas aduaneiras, do Imposto sobre Produtos Industrializados e dos demais impostos federais, para o material de que necessitar para a realização de seus serviços, observadas as disposições legais relativas à existência de similares na indústria nacional.

Parágrafo único. A importação que se fizer com os benefícios estabelecidos neste artigo dependerá de expressa autorização do Ministério da Fazenda.

ART. 15 — Este Decreto-Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

### § 12º — AS SOLUÇÕES SÃO DE POLÍTICA OBJETIVA

O que se infere de tudo quanto já dissemos e dos exemplos que estamos para aqui trazendo numa fastidiosa enumeração detalhada e expositiva dos textos legais?

Apenas, na lógica da argumentação, isto: que a preocupação brasileira, com respeito à posição das empresas públicas, traduz uma política certa de objetivos determinados.

Objetivos que fazem condições ou resultados quantificados e que exprimem uma política de valores econômicos. De valores que são naturais na sua composição física.

Em se tratando das empresas públicas brasileiras, tudo que escrevemos ou fizemos por expor, basta para esclarecer: são objetivos comuns, uniformes na desconcentração econômica e administrativa, que dão à organização federal uma diretriz adequada no sentido de uma finalidade global.

A NOVACAP, a que nos referimos numa nota em destaque aparecida através da Lei nº 2.784, como a constituição da RÊDE FERROVIÁRIA FEDERAL<sup>(28)</sup>, refletem de longo tempo essa *política de objetivos*, que hoje não é nova mas, contudo, de autêntico sabor de processo histórico.

Política da qual o Brasil não mais se afastou. Não obstante, no entanto, às indeterminações conceituais da expressão “empresa pública” que, só com a exata configuração legal-normativa, passou à

---

28. “A Rede Ferroviária Federal S. A. fuge a todas as padronizações. Foi constituída (também) mediante autorização constante da Lei nº 3.115, de 16/3/1957, mediante incorporação de estradas de ferro de propriedade da União, e, por ela administradas, assim como das que venham a ser transferidas ao domínio da União, ou cujos contratos de arrendamento sejam encampados ou rescindidos”. “Mas o exemplo mais flagrante e incontestável de empresa pública propriamente dita surgiria, através da Lei nº 2.784, que dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dando outras providências, entre as quais a de instituir, na forma da referida lei, uma sociedade que se denominará Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP)”. (Fonte: ALBERTO VENÂNCIO FILHO — *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico* — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro, 1968 — págs. 382/383).

corresponder, em face da participação do Estado como agente econômico, ao que se pode chamar sem medo de *política objetiva de valores integrados*.

Para a identificação, porém, de todas as nominadas, basta o simples exame das *faculdades legais*.

Uma questão polêmica, até há pouco, sujeita à controvérsias, a do caráter público ou privado dessas empresas, no Brasil já deixou de existir.

Valem, na experiência brasileira, as normas gerais estabelecidas pela legislação orgânica sobre a matéria. Não a nossa simplista atitude de pensamento doutrinário.

Tal política de objetivos qualificados, repetimos pela necessidade de repetir, orientou para que o Estado brasileiro, adotasse três posições:

- a) uma de nacionalização (é o termo) de setores ponderáveis da economia;
- b) outra que possibilitasse livrar o país da influência de interesses financeiros ativos e poderosos;
- c) de intervenção naqueles serviços públicos incapazes de por si só funcionarem racionalmente sem a tutela estatal.

Falando das expressivas modificações experimentadas pela economia nacional (brasileira) nos últimos anos, principalmente a partir de 1958, — modificações que precisam ser atendidas nas suas projeções econômicas, — encaminhou-se ao Congresso Nacional a *Mensagem* nº 163, datada de 31 de maio de 1973, visando a transformação do Grupo de Estudos para a Integração da Política de Transportes em *empresa pública*, sob a denominação de Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes GEIPOT ( 29 ).

Dois proposições merecem menção:

- a) a empresa constituir-se-á, essencialmente, como entidade executiva de planejamento integrado dos transportes e como instituição de apoio às funções de coordenação e controle do Sistema Nacional de Transporte;

---

29. *Boletim Informativo* — EMPRESA PÚBLICA — Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas — Brasília, — 1973.

b) a empresa terá por escopo cumprir as atribuições, encargos e medidas que o Grupo de Estudos para a Integração da Política de Transportes não cumpre por falta de flexibilidade, de recursos e dinamismo administrativo, ou eficácia.

Compete, assim, à nova empresa:

I — promover e realizar estudos técnicos e econômicos, pesquisas e projetos de transportes, inclusive estudos especiais de demanda global e intermodal de transportes;

II — elaborar, quando lhe for solicitado, para os órgãos do Ministério dos Transportes planos diretores modais, planos diretores de transporte urbano e atualização sistemática desses planos, bem como estudos de viabilidade técnico-econômica;

III — prestar serviços de assistência na coordenação e elaboração de programas de transportes, na esfera federal;

IV — realizar estudos para integração de planos e programas de transportes, de responsabilidade do Governo Federal, em suas diversas modalidades;

V — prestar serviços de supervisão e acompanhamento da execução de planos diretores estaduais de transportes, em suas diversas modalidades;

VI — promover a difusão de conhecimentos atualizados no campo dos transportes, junto a entidades e órgãos públicos e privados;

VII — prestar serviços de assistência na coordenação de programas de financiamento concedidos a órgãos do Ministério dos Transportes;

VIII — estabelecer e manter, com os órgãos próprios do Ministério dos Transportes, fluxos de informações de interesse do planejamento e da programação dos transportes; no conjunto de atividades de sua especialidade;

IX — prestar serviços de assessoramento ao Ministério dos Transportes;

X — prestar serviços de apoio e colaboração técnica e administrativa aos órgãos do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal, em assuntos de sua especialidade;

XI — prestar serviços a órgãos ou entidades estrangeiras ou internacionais, no País ou no exterior, em assuntos de sua especialidade.

Na *redação final*, pelo que decretou o Congresso Nacional, manteve-se para a novel entidade empresarial personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira, nos termos do ART. 5º, item II, do Decreto-Lei nº 200, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 900.

Para o desempenho de finalidades, os critérios operacionais é que vão mudando. As empresas preparam-se, nas suas estruturas, para enfrentar a competição internacional. Algumas, como a PETROBRÁS ( 30 ), não só para simplesmente competir, mas para atuar em áreas combinadas de comércio exterior.

Por motivos que se justificam, observa-se que as empresas mais novas já se organizam sob condicionamentos mais amplos. Ao passo que as mais antigas reformulam-se numa adaptação às evidentes realidades conjunturais do desenvolvimento econômico.

Convém não esquecer, na esfera da administração federal interna, e isto para complementar na seqüência a exposição informativa que estamos montando, algumas *figuras* (não propriamente *peessoas*) que se criaram para ampliar a capacidade estatal no trato e equacionamento de questões ligadas ao desenvolvimento.

Basta, contudo, que apenas três delas sejam lembradas. Realizam essas *figuras* atividades tão peculiares que não escapam à fisionomia empresarial. Na forma de organização, ou melhor dizendo de integração de objetivos, somam ajuda e colaboração, recursos e especialidade técnica, trabalho administrativo centralizado e serviços essenciais descentralizados ( 31 ).

O único elemento faltante é a personalidade jurídica, isto é, a autonomia como pessoa jurídica. Não cabe ao observador, nos casos

---

30. Com a Lei nº 5.665, de 21 de junho de 1971, que alterou o Art. 41 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, ficou a PETROBRÁS, diretamente ou por intermédio das suas subsidiárias, com poderes de exercer, associada ou não à terceiros, e sem as limitações previstas no Art. 39, as atividades de que trata o Art. 6º, porém no exterior, ou seja, fora do território brasileiro.

31. Considere-se, como figuras diferenciadas: a Companhia Vale do Rio Doce S. A. e subsidiárias, integrada na Lei nº 4.904, de 17 de dezembro de 1965; a PROTERRA, instituída pelo Decreto-lei nº 1.179, de 6 de julho de 1971; a PROVALE, nascida com o Decreto-lei nº 1.207, de 7 de fevereiro de 1972. São todas elas expressões de uma mesma orientação de base. Ativam-se como se fossem empresas. Relacionam motivos econômicos e administrativos determinantes. Cada qual, porém, numa posição distinta, mais igualadas pelos fins de política objetiva.

---

em apreço, penetrar na intenção governamental, ou melhor, na vontade psicológica estatal. Procura, por certo, o Estado, os caminhos mais viáveis. Mais consentâneos com a problemática de uma nação marcada por fundamentais diferenciações geo-políticas.

Numa tentativa para acertar, bem equacionando em busca de soluções possíveis, as diretrizes de orientação buscam o suporte indispensável do que aconselha a realidade brasileira. Estamos de acordo. Não há outro modo de fazer as coisas. Considerando, sem dúvida, as singularidades regionais, e mais ainda, o que representam essas singularidades numa política de ação global.

#### § 13º — AUTARQUIA + SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

Não fugindo à tônica da função empresarial pública, uma situação relacional se criou, e que trazemos à colação como razoável exemplo de possível exceção à regra geral. O exemplo de uma autarquia, vinculada diretamente ao poder executivo governamental, ficar autorizada a constituir uma sociedade de economia mista.

Mesmo fora de certas regras, o jogo é aceitável, não obstante desvirtuar o que a lei brasileira permite e não proíbe. Examine-se o documento legal, lei regularmente votada, e conclua-se que também é possível uma pessoa jurídica dentro de outra pessoa, sem prejuízo de comportamento administrativo, ou então, de meios diferentes para fins específicos coordenados.

É o caso, à examinar, da Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear (CBTN), com a seguinte configuração e aspectos jurídicos:

ART. 1º — A Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), autarquia vinculada ao Ministério das Minas e Energia, autorizada a constituir, nos termos desta Lei, a sociedade de economia mista Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear que usará a abreviatura CBTN.

§ 1º — A CBTN terá sede e foro na Capital Federal e poderá estabelecer laboratórios, unidades industriais, escritórios ou outras dependências em qualquer parte do território nacional.

§ 2º — O prazo de duração da CBTN será indeterminado.

---

§ 3º — A CBTN reger-se-á por esta Lei, pela legislação aplicável às sociedades anônimas e por seus Estatutos, ficando vinculada ao Ministério das Minas e Energia, através da Comissão Nacional de Energia Nuclear.

ART. 2º — A CNEN designará o representante nos atos constitutivos da sociedade.

§ 1º — Os atos constitutivos serão procedidos:

I — do arrolamento dos bens, direitos e ações que a CNEM destinar, mediante resolução, à integralização do capital a subcrever;

II — da avaliação, por Comissão de Peritos, designada pela CNEN, dos bens, direitos e ações arrolados;

III — da elaboração, pelo Representante nos atos constitutivos, do projeto dos Estatutos e sua publicação prévia para conhecimento geral.

§ 2º — Os atos constitutivos compreenderão:

I — aprovação das avaliações dos bens, direitos e ações arrolados;

II — aprovação dos Estatutos.

§ 3º — A constituição da sociedade será aprovada por ato do Ministério das Minas e Energia, e Ata da respectiva Assembléia arquivada, por cópia autêntica, no Registro do Comércio.

ART. 3º — A CBTN, observado o disposto na Lei nº 4.118, de 27 de agosto de 1962, e alterações posteriores terá por objeto:

I — realizar a pesquisa e a lavra de jazidas de minérios nucleares e associados;

II — promover o desenvolvimento da tecnologia nuclear mediante a realização de pesquisas, estudos e projetos referentes a:

a) tratamento de minérios nucleares e associados, bem como produção de elementos combustíveis e outros materiais de interesse da energia nuclear;

b) instalações de enriquecimento de urânio e de reprocessamento de elementos combustíveis nucleares irradiados;

c) componentes de reatores e outras instalações nucleares;

III — promover a gradual assimilação da tecnologia nuclear pela indústria privada nacional;

IV — constituir e operar:

a) instalações de tratamento de minérios nucleares e seus associados;

b) instalações destinadas ao enriquecimento de urânio, ao reprocessamento de elementos combustíveis irradiados, bem como à produção de elementos combustíveis e outros materiais de interesse da indústria nuclear;

V — negociar, nos mercados interno e externo, equipamentos, materiais e serviços de interesse da indústria nuclear;

VI — dar apoio técnico e administrativo à CNEN.

Parágrafo único. A pesquisa de que trata o item I deste artigo será executada pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais — CPRM, mediante contrato de prestação de serviços.

ART. 4º — Para consecução do objeto social, a CBTN poderá:

I — realizar diretamente ou em cooperação com entidades governamentais e privadas, estudos científicos, tecnológicos, econômicos e jurídicos, pertinentes às suas atividades:

II — promover e apoiar a formação, treinamento e aperfeiçoamento de profissionais necessários às suas atividades:

Parágrafo único. Na colaboração com entidades públicas e privadas, a CBTN poderá fazer ajustes e contratos de prestações de serviços, mediante remuneração ou ressarcimento de despesas.

ART. 5º — É facultado à CBTN desempenhar suas atividades, diretamente, por convênios com órgãos públicos ou por contratos com especialistas e empresas privadas, observada a Política Nacional de Energia Nuclear.

ART. 6º — Os Estatutos da CBTN poderão admitir como acionistas:

I — as pessoas jurídicas de direito público interno, inclusive as autarquias;

II — as demais entidades da Administração Indireta da União, dos Estados e dos Municípios;

III — as pessoas físicas e jurídicas de direito privado.

ART. 7º — O capital social autorizado é de Cr\$ ..... 100.000.000,00 (cem milhões de cruzeiros), dividido em ..... 60.000.000 (sessenta milhões) de ações ordinárias e 40.000.000 (quarenta milhões) de ações preferenciais, no valor de Cr\$ 1,00 (um cruzeiro) cada uma.

ART. 8º — As ações da sociedade serão ordinárias, nominativas, com direito a voto; e preferenciais, nominativas ou ao portador, sempre sem direito a voto e conversíveis em ações ordinárias.

§ 1º — As ações preferenciais serão exclusivamente nominativas até a total integralização do capital subscrito.

§ 2º — As ações preferenciais terão prioridade no reembolso do capital e na distribuição do dividendo mínimo de 6% (seis por cento) ao ano.

§ 3º — A CNEN manterá sempre 51% (cinquenta e um por cento), no mínimo, das ações com direito a voto, sendo nula qualquer transferência ou subscrição de ações feita com infringência do disposto neste parágrafo, podendo a nulidade ser pleiteada, inclusive, por terceiros, por meio de ação popular.

ART. 9º — A CNEN subscreverá 50.000.000 (cinquenta milhões) de ações.

§ 1º — A integralização do capital referido neste artigo será feita em dinheiro e em bens, direitos e ações arrolados pela CNEN, que fica autorizada a incorporá-los à sociedade.

§ 2º — Para integralização em dinheiro, fica o Poder Executivo autorizado a transferir à CNEN até Cr\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de cruzeiros), sendo a despesa correspondente coberta com os recursos da conta especial de depósitos a que se refere o § 2º do artigo 61 da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, com a redação dada pelo artigo 5º da Lei nº 5.710, de 7 de outubro de 1971.

§ 3º — Se os valores de que tratam os parágrafos precedentes forem inferiores ao capital a ser subscrito pela CNEN, esta os completará, com recursos próprios de que dispuser.

§ 4º — A forma de integralização do capital subscrito pelos demais acionistas será estabelecida nos Estatutos, obedecido o disposto na Seção VIII da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965.

ART. 10 — A CBTN será dirigida por uma Diretoria Executiva composta de 1 (um) Presidente e até (seis) Diretores.

§ 1º — O Presidente será o Presidente da CNEN.

§ 2º — Os Diretores, sendo um Superintendente, serão eleitos pela Assembléia Geral de Acionistas.

§ 3º — É privativo de brasileiro o exercício das funções de membro da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal da sociedade.

§ 4º — O mandato dos Diretores será de 4 (quatro) anos.

§ 5º — O Presidente da CNEN poderá optar pela remuneração de Presidente da CBTN, não podendo acumular vencimentos e quaisquer vantagens.

ART. 11 — O Conselho Fiscal será constituído de 3 (três) membros efetivos e 3 (três) suplentes, acionistas ou não, eleitos anualmente pela Assembléia Geral, admitida a reeleição.

ART. 12 — O regime jurídico do pessoal da CBTN será o da legislação trabalhista.

ART. 13 — Os militares e os funcionários públicos civis da União e das entidades autárquicas, empresas públicas e sociedades de economia mista federais, poderão servir na CBTN em funções de direção, chefia, assessoramento e de natureza técnica, observada a legislação pertinente a cada caso.

ART. 14 — O exercício social encerrar-se-á a 31 de dezembro de cada ano e obedecerá, quanto a balanço, amortização, reservas e dividendos, aos preceitos da legislação sobre as sociedades por ações e às prescrições a serem estabelecidas nos Estatutos da sociedade.

ART. 15 — A União destinará, dos dividendos que lhe couberem na Petróleo Brasileiro S/A. (PETROBRÁS) e nas Centrais Elétricas Brasileiras S/A (ELETROBRÁS), importância equivalente a 0,5% (meio por cento) dos respectivos capitais sociais à Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), como contribuição para o desenvolvimento da tecnologia nuclear.

§ 1º — As parcelas de dividendos a que se refere este artigo serão direta e anualmente entregues à CNEN, em 12 (doze) parcelas iguais, mensais e sucessivas, a partir da data de início do pagamento de dividendos aos demais acionistas.

§ 2º — O disposto neste artigo será observado a partir dos dividendos correspondentes ao exercício social de 1971.

ART. 16 — A Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), aplicará o produto dos dividendos de que trata o artigo 15 desta Lei, exclusivamente no desenvolvimento da tecnologia nuclear, em execução indireta, mediante convênio na forma legal, com a CBTN.

ART. 17 — A CBTN manterá um Centro de Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear, que será por ela diretamente administrado e ao qual incumbirá executar o convênio a que se refere o artigo anterior.

ART. 18 — Para efeito de tratamento fiscal à importação, as atividades exercidas pela sociedade enquadram-se no disposto no artigo 14 do Decreto-Lei nº 37 de 18 de novembro de 1966.

#### § 14º — A CRIAÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

O quadro, na sua formação jurídica, e dentro do panorama institucional, não é outro que este, quanto à origem formal das empresas públicas, no Brasil, desde que passem a existir:

- a) como empresas propriamente ditas, assim denominadas, ou seja, tal e qual a lei diz expressamente;
- b) como sociedades, em geral, de participação mista de capital;
- c) como organismos, ou órgãos supletivos, integrados ou coordenados na Administração superior.

No primeiro caso, o Estado assume o controle total da organização empresarial. No segundo, dá interesses a terceiros. No último estabelece funções, mas não oferece a condição de pessoa jurídica.

---

Nas três hipóteses, que são hoje realidades concretas, de uma maneira ou de outra, a atividade administrativa fica definida ou bem caracterizada. Só o Estado decide quanto à viabilidade dos métodos ou dos processos adotados.

Numa expressão bastante comum, os fins passam a justificar os meios. Aprofundando os aspectos tipológicos, o que fica destacada é a participação do Estado como agente econômico. E isso através de normas especiais para cada tipo ajustado às conveniências conjunturais, dentro da lei (32).

Não obstante as leis instituidoras poderem ser de plano federal, estadual ou municipal, o *modelo federal* é a diretriz, a orientação, o suporte institucional. A intervenção do Estado na ordem econômica, no tocante às áreas menores de administração, foi dilema adequadamente solucionado em importante Simpósio Sobre o Município (por exemplo) diante da Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (33), promovido pelo então SENAM.

Resolveu-se, na oportunidade da reunião:

a) que assegurando a liberdade de iniciativa o poder público federal pode intervir na ordem econômica e social, nos limites previstos de competência constitucional;

b) que essa intervenção não excede os limites constitucionais e legais que amparam o interesse público e resguardam os direitos individuais consagrados;

c) que ao município cabe intervir mediante lei federal delegada ou autorizada;

d) que somente o poder federal dispõe sobre a intervenção no domínio econômico e social;

e) que a competência pública municipal continua restrita às questões de interesse local referentes a tributos e serviços peculiares;

---

32. CAIO TÁCITO — *Sociedades Comerciais e Fundações do Estado* — Relatório apresentado à Associação Henri Capitant — julho de 1963 — *Revista Forense* nº 205 — Rio de Janeiro, 1964. De lá para cá, está claro, muitos outros aspectos se tornaram importantes. Mas o ponto de partida, para a classificação levantada, ainda continua atual na sua natural projeção face o desenvolvimento.

33. Encontro de Juristas sobre o Estatuto jurídico dos Municípios, realizado em São Paulo, nos dias 13 e 14 de novembro de 1969 — *Cadernos de Direito Municipal* — *Revista de Direito Público* nº 10 — São Paulo, 1969.

---

f) que a autonomia municipal é tão somente fiscal e administrativa e não no sentido legislativo constitucional;

g) que o município só pode legislar respeitando as normas constitucionais federais e estaduais;

h) que as implicações de intervenção na ordem econômica e social decorrem da faculdade regulamentar de execução que atribuídas forem por lei aos municípios (34).

Está evidente a regra constitucional. As leis instituidoras de empresas públicas têm origem federal. Nasceram elas, sob que formas adotarem, de uma disposição legal maior, a federal. Valendo, a verdade, também para as unidades federadas.

#### § 15º — O CONTROLE DAS EMPRESAS PÚBLICAS NO BRASIL

O controle, atuando instrumentalmente, reside no próprio sistema de organização e funcionamento das empresas. Estabelece-se, sem dúvida, como um controle de política administrativa. De tutela sobre a administração, e, em consequência, sobre os atos que as empresas possam ou devam exercitar.

Olhando as figuras empresariais na sua estrutura de formação legal, observa-se:

a) que o controle primeiramente é *interno*, por força da competência atribuída aos setores especializados;

b) que esse controle atinge a programação e a coordenação das atividades em todos os níveis administrativos;

c) que tal controle diz também com a produtividade nos serviços;

d) que é um controle, o interno, de ação direta ou imediata, em razão dos fins programados;

e) que depois, pela tutela, passa a ser *externo*, na maioria dos casos, sujeitando as entidades empresariais ao Tribunal de Contas da União.

---

34. Fonte: MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *A Intervenção do Estado na Ordem Econômica* — *Revista de Direito Público* nº 11 — São Paulo, 1970. O encontro, desta feita, se deu em Caxias, no Estado do Rio Grande do Sul.

Em síntese, a palavra, como o fato *controle* significa o exercício de uma atividade fiscalizadora hierárquica e de superior tutela. No controle, reside a vigilância administrativa. Na tutela superior, a sanção. É preciso, no entanto, quanto às empresas públicas, não confundir as duas espécies de atuação fiscalizadora.

Com as empresas públicas, sem dúvida, principalmente no Brasil, primeiro o controle interno e depois a tutela externa, pretendem praticamente:

- a) assegurar o cumprimento da finalidade para a qual a empresa foi legalmente constituída;
- b) assegurar a eficiência ou o alcance dos resultados como o normal emprego dos dinheiros públicos.

As duas fases são distintas, ambas envolvendo o princípio da responsabilidade nos graus necessários. Responsabilidade que supera a ação própria dos Conselhos Fiscais. Mas que está na lei instituidora, criadora, não fora da lei que deu origem à pessoa jurídica.

Há uma tendência a qual no futuro não se poderá fugir: a do Tribunal de Contas, na União, nos Estados-membros e nos Municípios, fiscalizar a administração financeira e acompanhar a execução orçamentária das pessoas jurídicas de direito privado que como organismos autônomos se compreendem na administração chamada indireta.

Aliás, no direito brasileiro já se procurou com algum êxito instituir, a partir de 1956, no âmbito do poder público, um órgão específico para o controle das empresas públicas. “Trata-se da Comissão de Defesa dos Capitais Nacionais, criada pelo Decreto nº 41.427, de 25 de abril de 1957, alterado pelos Decretos nº 47.811, de 25 de fevereiro de 1960, Decreto nº 50.916, de 6 de julho de 1961 e o Decreto nº 54.432, de 12 de outubro de 1964”.

Nos termos expressos desses diplomas legais, “compete à Comissão de Defesa dos Capitais Nacionais o resguardo dos interesses da União nas sociedades de que seja acionista o Tesouro Nacional, as autarquias federais, ou outras sociedades de economia mista” (35). Não é preciso, menção às empresas públicas.

---

35. ALBERTO VENÂNCIO FILHO — ob. cit. — FGV — pág. 446/447.

Acompanhar as atividades administrativas, econômico-financeiras das empresas, é uma simples obrigação do poder público. Acompanhamento, sem dúvida, fiscalizador, de controle e de tutela. E assim se faz, não porque esteja escrito na lei, mas porque no comum está em jogo um serviço vinculado à economia brasileira.

Em consequência executória a fiscalização plena, o controle e a tutela, tendem a verificar:

- a) a dinâmica organizacional e as normas adotadas de procedimento administrativo;
- b) se a atividade da empresa corresponde aos interesses marcados da economia nacional;
- c) ou se os resultados das operações atendem as prescrições legais e de mercado nas competições externas.

Tudo para que se respeite a uma política geral de governo. Nos aspectos particulares administrativos e de política econômica global.

## § 16º — EMPRESAS PÚBLICAS E AÇÃO INTERNACIONAL

É preciso, afastada a conjuntura nacional, e ouvidas as implicações de natureza internacional, colocar as nações em desenvolvimento num equacionamento de propósitos que não conduzam à complexos de falso entendimento com respeito às empresas públicas no âmbito extra-territorial.

Não devemos, sem dúvida, ignorar um problema que existe: o das empresas multinacionais. E também, o das binacionais<sup>(36)</sup> em áreas fronteiriças de maior ou menor integração econômica, mas de real interesse econômico relacional.

A verdade, de início, e de plano, se contém, em premissas que urgem ser proclamadas, sobretudo num continente como o latino-americano, para se repetir ou afirmar com ênfase:

---

36. ITAIPU, entre Brasil e Paraguai, ainda no momento, como *binacional*, não atingiu a devida formulação jurídica. Está em fase das notas reversais. É matéria para ser estudada noutra oportunidade. E porque o que vale para as multinacionais também vale para as binacionais. A posição, quanto à linha de ação, não se distingue pelo maior ou menor número de nações participantes. Mas pelos objetivos programados.

“O que se requer da América Latina é que encontre soluções positivas, e não negativas: que apenas se defenda as empresas nacionais e não apenas rejeite-se as estrangeiras. A proteção da empresa nacional não deve assumir a forma de taxas aduaneiras excessivas e de preservação de monopólios privados, mas da mobilização e consolidação das empresas nacionais, de apoio à pesquisa local, e da importação e aplicação de “know-how”, como diz *Roberto Campos*.

É altamente desejável reconhecer de modo realista a poderosa contribuição da empresa multinacional para a transferência de capital e tecnologia, embora, ao mesmo tempo, dedicar a apropriada atenção aos interesses nacionais na América Latina. Entre as várias possíveis linhas de ação, haveria as seguintes:

1) Diferenciar entre as empresas extra-regionais e regionais multinacionais, definindo estas últimas como as firmas que têm um mínimo de 50 por cento de capital regional. Todas as empresas multinacionais que se dispusessem a comprometer-se a colaborar na promoção da integração econômica regional teriam direito a certas facilidades mínimas, entre as quais:

a) Simplificação e redução do ônus fiscal decorrente do processo de formação de sociedades anônimas;

b) Igualdade de tratamento com as nacionais no tocante à tributação geral, excetuando-se os esquemas especiais de incentivos fiscais, no qual o tratamento preferencial seria dado às nacionais e às multinacionais “regionais”;

c) Eliminação da taxa dupla;

d) Eliminação de restrições à transferência de capitais e lucros e à mobilidade do pessoal dentro da área.

2) Conceder preferência, no tocante à disponibilidade de crédito local, às empresas nacionais e multilaterais regionais.

3) Estimular as empresas multinacionais para dar ao pessoal regional ampla participação na administração.

4) Conceder às empresas multilaterais extra-regionais acesso às mesmas vantagens de que gozam as sociedades nacionais, contanto que concordem em abrir seus capitais à participação de acionistas regionais dentro de um sistema, acordado pelos diferentes paí-

ses da zona, de incentivos fiscais a serem estendidos a companhias que democratizarem seu capital” (37).

Estamos, como se vê pelo transcrito, diante de uma tese ponderada. De harmonia, não conflitante. Capaz de levar a bons entendimentos. Principalmente, por ser impossível esconder a realidade. A realidade de que as nações estão cada vez mais próximas, política e geograficamente.

E fosse, apenas política e geograficamente, quem sabe os problemas pudessem inexistir. Mas a proximidade traz além de tudo, imposições de natureza econômica, obrigando forçadamente cada nação a tomar a sua posição. Eis que as mudanças acontecidas também atingiram o comércio internacional.

Por outro lado, em razão de uma análise sincera, real nas suas perspectivas, no contexto da América Latina, como no do Brasil por excelência, as empresas públicas passaram a atingir, não todas mas algumas, uma tal mobilidade imposta por necessidades que dificilmente não exijam a abertura de novas fronteiras (38).

É para isso que se devem preparar os países menores. Não sem porém resguardar os princípios de soberania. Desconhecer o fenômeno, nada mais é que errar quanto à compreensão de um problema de soluções inevitáveis. Enfrentar a questão, é o desafio urgente. Dentro, no entanto, de formas jurídicas que atuem no sentido de defesa das boas regras de relacionamento político.

## § 17º — A POSIÇÃO OFICIAL DO BRASIL

Ao defender a atuação das empresas multinacionais e os investimentos diretos que fazem fora dos países de origem, o Ministro

37. Fonte: ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS — *A Empresa Multinacional e a América Latina — Diálogo* — nº 1 — Vol. VI — Ed. bras., 1973.

38. “Em muitas regiões do mundo subdesenvolvido, a função de fomentar o progresso está entregue, total ou parcialmente, a instituições conhecidas como empresas de desenvolvimento. Estas variam muito em responsabilidade e importância. Em uma das extremidades da escala, vêem-se órgãos de alcance relativamente reduzido, destinados, por exemplo, a preencher determinadas lacunas na estrutura industrial ou estimular a produção agrícola através de empréstimos a agricultores. Na outra extremidade, estão os órgãos cujas funções de desenvolvimento são tão amplas, que abrangem, praticamente, em seu âmbito, toda a economia do País”. (A. H. HANSON — *Organização e Desenvolvimento* — in *Empresas Públicas* — FGV — ob. cit. — pág. 130).

Villar de Queiroz, ex-Chefe da Assessoria Econômica Internacional do Ministério da Fazenda do Brasil, explicou em claro pronunciamento que, apesar do País possuir uma política liberal para o recebimento de capitais estrangeiros, o governo brasileiro dispõe de instrumentos capazes de coibir abusos contra a economia da nação.

O Ministro Queiroz chegou mesmo a afirmar, o que é importante, que o desenvolvimento das empresas multinacionais é inerente à própria evolução do mundo econômico. Esclareceu que elas apareceram como um dos grandes fenômenos de pós-guerra devido ao grande avanço tecnológico e aos vultosos investimentos havidos para o aumento de produção.

Assim, não puderam se contentar com os mercados nacionais e passaram a investir no exterior, criando, portanto, em tempos recentes, as inúmeras controvérsias sobre a conveniência ou não de sua atuação em vários países (39).

“Entre as várias definições de empresas multinacionais, Villar de Queiroz optou por duas, como as mais adequadas. Uma aprovada pela ONU, diz que as multinacionais são aquelas empresas que controlam ativos em duas ou mais economias. A outra, de José Luís Bulhões Pedreira, diz que as multinacionais são aquelas que possuem inversões em diversos sistemas econômicos e que organizam a produção de bens e serviços.

Partindo do avanço tecnológico do pós-guerra, da pouca rentabilidade conseguida em um só mercado, da restrição dos mercados internacionais com a formação do MCE, e ALALC, etc., e à corrida internacional da produção, as multinacionais não tiveram, portanto, outra alternativa senão diversificar sua produção, já que a concorrência é inevitável.

Foi assim que os países ricos — Estados Unidos especialmente — passaram a investir no exterior, primeiramente, na exploração de recursos naturais e serviços públicos, o que criou a idéia colonialista das empresas multinacionais (40).

---

39. Fonte: o “Estado de São Paulo” — nº 30.251 — Ano 94 — 9/12/1973.

40. A Organização dos Estados Americanos investigará, as atividades das empresas multinacionais na América Latina. A proposta neste sentido foi apresentada pela delegação do Peru, e aprovada por unanimidade pela Assembleia-Geral. O projeto peruano foi analisado, preliminarmente, por um grupo de trabalho presidido por Honduras e do qual fizeram parte o Brasil, o Peru,

Mas, para o Ministro Villar de Queiroz, de 1950 para cá, as multinacionais passaram a investir na indústria, inclusive em países de economia forte. Antes, o fluxo de dinheiro era Norte-Sul; hoje, é cruzado, Leste-Oeste, Oeste-Leste.

O ex-chefe da Assessoria Internacional do Ministério da Fazenda informa que os Estados Unidos, no ano passado, possuíam 11 mil firmas no exterior, com investimentos da ordem de US\$ 90 bilhões.

Como características das multinacionais, Villar de Queiroz cita a alta concentração de empresas com volume de vendas anual superior a um bilhão de dólares (são 211 empresas). Além disso, as quatro maiores multinacionais do mundo possuem faturamento superior a US\$ 10 bilhões cada uma, sendo que somente a General Motors fatura US\$ 28 bilhões.

Como segunda característica, cita o domínio do mercado pelas grandes empresas e o grande número de filiais que possuem. Atualmente, os Estados Unidos possuem um terço das multinacionais do mundo — cerca de 33 mil empresas (41).

---

o Equador, a Jamaica e os Estados Unidos. A proposta aprovada consta de três pontos, que receberam a seguinte redação final: 1) "Recomendar ao Conselho Permanente que solicite da Secretaria-Geral que copie os estudos que a própria OEA e outros organismos internacionais e instituições efetuem sobre a estrutura jurídica das empresas multinacionais, principalmente das que operam na América Latina, suas características econômicas, modalidades operacionais e a incidência de suas atividades no processo de desenvolvimento dos países em vias de desenvolvimento". 2) "Recomendar ao Conselho Permanente que, segundo os critérios que considerar adequados, solicite dos órgãos competentes da OEA os estudos que ache necessários sobre a matéria". 3) "Instruir o Conselho Permanente para que coordene os trabalhos, receba os documentos e os estudos e os faça chegar aos Governos dos países membros e dos Estados que estiverem representados nas recentes reuniões dos chanceleres, em Tlatelolco e Washington, com as observações e comentários que achem necessários, o mais breve possível e, em todo caso, antes de 30 de outubro de 1974". A redação final do projeto foi retardada em face das objeções do Brasil e dos Estados Unidos, que consideraram uma "duplicação de esforços" o fato de a OEA ocupar-se com as multinacionais, quando as Nações Unidas já cuidam do problema.

41. "A evolução da empresa multinacional pode incluir as seguintes fases: 1) Atividade de *export-import* com poucas mudanças na orientação da administração ou nas linhas de produtos. 2) Negociação de patentes no estrangeiro e transferência internacional de *know-how* tecnológico, com poucas mudanças na orientação da administração e nas operações nacionais. 3) Investimentos em operações no estrangeiro, incluindo fábricas de montagem e produção completa, por vezes através de empreendimentos em associação, mas em grande parte independentemente. Esta fase inclui um substancial investi-

Como impactos causados pelas multinacionais, o Ministro Villar Queiroz cita a grande influência que possuem no mercado internacional — em 1968, o faturamento no exterior dessas empresas excedia o Produto Interno Bruto — PIB de todos os países do mundo, exceto dos Estados Unidos e Rússia, o que equivalia a 23% do PIB mundial. Além disso, algumas multinacionais têm boa parte de seu movimento no exterior: a Nestlé — 98%; Bayer e Philips — mais de 50%; ITT e Goodyer — também em torno dos 50%; e a IBM — mais de 35% de seu movimento no exterior.

Outro impacto das multinacionais se faz na ordem monetária internacional, pois são obrigadas a se proteger da desordem existente hoje em dia, e que começou em 1968 com o desmoronamento do Acordo de Bretton Woods. Para Villar de Queiroz, aquelas que têm haveres precisam protegê-los e, por isso, tentam impor sua ordem monetária internacional, já que os governos não reúnem condições de escolher as moedas de reservas e assim por diante.

O Ministro cita também, os movimentos sindicalistas existentes principalmente nos Estados Unidos, onde está havendo forte pressão para que as firmas norte-americanas não invistam tanto no exterior, pois isso, fatalmente, ocasionará uma “importação de desemprego”.

---

mento de fundos e um esforço administrativo, conduzindo ao desenvolvimento de especializações internacionais. As operações nacionais ainda dominam a política da companhia. 4) Aumento substancial do investimento no exterior, com o ativo no exterior tornando-se numa parte importante do ativo total e os lucros obtidos no estrangeiro contribuindo com uma parte substancial para os lucros totais da companhia. Nesta fase, a companhia emerge como uma empresa mundial e poderá haver uma atitude global integrada para a produção, vendas, fiança, controle e outros pontos”. “Todavia, não há necessidade de que as operações multinacionais evoluam dessa maneira, pois existem muitas variações possíveis. Certas companhias poderão passar em claro uma ou mais fases. Poderão mover-se mais rapidamente no estabelecimento de fábricas no estrangeiro. Poderão, também, empenhar-se em todas ou algumas destas fases simultaneamente. Poderão ter tipos diferentes de operações de país para país, dependendo da situação prevalecente em certos países específicos. Poderão também evoluir rapidamente para a situação de companhias multinacionais. A evolução final da companhia internacional poderá ser de uma companhia multinacional para uma companhia *transnacional*. A companhia transnacional é mais um conceito do que uma realidade. Algumas companhias parecem estar evoluindo nessa direção, embora grandes obstáculos, especialmente fronteiras políticas, o nacionalismo e as políticas governamentais, impeçam uma tal evolução”. Ver WILLIAM A. DYMSZA — *Estratégia das Empresas Multinacionais* — Trad. bras. — São Paulo, 1974 — págs. 23/24).

---

Após explicar que realmente os investimentos diretos das multinacionais ocasionam enormes impactos nas economias dos países receptores, o Ministro Villar de Queiroz ressalta que, “pela diversificação da produção e dos próprios mercados, as empresas perderam a paternidade — os governos de onde elas vêm não lhes dão mais cobertura — e não conseguem se sobrepor aos poderes nacionais constituídos, por mais fracos que sejam os países. Serve de exemplo a crescente onda de nacionalização registrada no mundo inteiro”.

Para demonstrar, com argumentos que fogem de qualquer especulação ociosa, a influência das multinacionais na América Latina, coloca o diplomata e técnico brasileiro, diante dos nossos olhos, o quadro abaixo que não merece reparos, tão impressionantes são os números estatísticos revelados:

#### IMPACTO DAS MULTINACIONAIS NO BALANÇO DE PAGAMENTOS

##### *Investimentos americanos na América Latina*

	<i>Média anual US\$ Bilhões</i>		
	1965/1968		
Receita de exportações das filiais americanas .....	4,5		
Substituição de importações pelas filiais americanas:			
— Produção .....	6,11		
— Importação de insumo .....	— 1,32	4,79	9,29
Entrada de investimentos .....			0,7
			<u>9,99</u>
Saída de rendimentos .....			— 1,44
Total .....			<u>8,55</u>

#### EXPORTAÇÃO DA AMÉRICA LATINA

	1966	US\$ Bilhões	%
Exportações globais .....		12,830	100
Exportações das filiais americanas .....		4,500	35
Exportações globais de manufaturados .....		1,613	100
Exportações de manufaturados pelas filiais .....		0,668	41

## 1957

Exportações globais de manufaturados .....	0,709	100
Exportações de manufaturados pelas filiais .....	83	12

## 1966/1957

Aumento das exportações/ano de manufaturados, exceto das filiais .....	+ 319	+ 51
Aumento das exportações/ano de manufaturados das filiais .....	+ 585	+ 704

## 1966

## US\$ Bilhões

Importações da América Latina .....	12,6
Produção das filiais vendidas domesticamente .....	8,07

Basta lê-lo para nada mais ser preciso dizer. Os números falam pelos fatos (42).

## § 18º — BRASIL E COMÉRCIO EXTERIOR

Destacando, o que não é desconhecido, que o intervencionismo na América Latina, orienta-se também para as áreas de comércio exterior, pois a maioria dos governos estão participando de atividades de importação e de exportação, através de mecanismos inerentes à empresas públicas de comercialização, não é sem cautelas que um país como o Brasil atua com respeito às multinacionais.

Como o problema tem duas faces, além das suas empresas públicas, “o governo brasileiro já hoje dispõe de instrumentos administrativos para defender-se de abusos econômicos praticáveis, eventualmente, por empresas estrangeiras e, em especial, pelas grandes e crescentes organizações multinacionais”.

Esse ponto de vista, que é ainda do Ministro Villar Queiroz, vem acompanhado da observação que a existência, a ação e mesmo

42. *Apud* HERBERT MAY — *The Contribution of U.S. Private Investment to Latin America's Growth* — Fonte: o “Estado de S. Paulo — nº 30.251.

a contínua prosperidade das companhias multinacionais são fatos consumados, “de difícil ou mesmo inviável contenção” (43).

Não se pode deixar de estar de pleno acordo, que tais empresas não devem, ser consideradas um “mal” ou um “perigo” apenas pela sua natureza. Na verdade, como bem afirma, é possível aos governos de cada país, “inclusive como dever elementar das administrações nacionais”, acompanhar a atuação das empresas multinacionais e munir-se de instrumentos para, “em cada caso, eliminar os efeitos negativos, ou pelo contrário, canalizar em favor das comunidades em que se instalam os possíveis benefícios econômicos decorrentes de suas atividades”.

Com simplicidade, dizendo da posição brasileira no comércio exterior, enfatiza o Ministro Queiroz que o próprio governo brasileiro, vem participando cada vez mais de empreendimentos multinacionais e destes tirando proveitos (44).

A internacionalização de certas empresas é um fato inconteste com a política de abertura exterior. E o Brasil, certamente, não é estranho ao fenômeno (45). Os impulsos são tecnológicos e

---

43. “Uma empresa multinacional poderá dedicar-se a vários tipos de negócios, incluindo a exportação, a importação, a negociação de patentes, as vendas de tecnologia, contratos de produção, serviços de administração e operação de fábricas no exterior. Todavia, a principal característica das empresas industriais multinacionais é o fato de se dedicarem à produção internacional em vários países. Uma companhia, quando tem fábricas no exterior e está expandindo este tipo de negócio, envolve-se em políticas de propriedade. O problema da propriedade das filiais no exterior representa um dos assuntos mais controversos no negócio internacional. A estratégia de propriedade lida com a extensão da forma pela qual a empresa multinacional entra em empreendimentos em participação com outros e o grau de propriedade que procura alcançar. Também abrange muitas questões legais, tais como a forma de organização no exterior, filiais ou subsidiárias, o uso de companhias *holding* e outras disposições”. (WILLIAM A. DYMSZA — ob. cit. — pág. 230).

44. Fonte: MINISTRO VILLAR DE QUEIROZ — o Estado de S. Paulo — nº 30.251.

45. Por exemplo: Um acordo de cooperação tecnológica, para a fabricação de aviões leves e de helicópteros, poderá ser firmado pela empresa francesa Aerespatiale e a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER). Ao dar a informação o presidente da Aeroespatiale, Henri Ziegler, que é também, presidente da União Sindical das Indústrias Aeronáuticas e Espaciais Francesas, revelou que o acordo agora é mais viável, depois de várias tentativas feitas nesse sentido. *Outro exemplo*: o engenheiro José Gonzalez, da Bolívia, especialista em petroquímica, informa que estão avançadas as conversações com o Brasil, para a instalação naquele país de uma indústria de fertilizantes. Para a implantação desse complexo fabril, deverá ser constituída uma sociedade,

de comercialização internacional. Configurando novos modelos que até então o país não esperava conhecer. Daí, a necessidade das formas jurídicas se adaptarem às novas contingências da economia. Sobretudo para os seus projetos (possibilidades) de exportação.

No que diz com a posição brasileira, já definida oficialmente, o que importa reflete alguns aspectos:

a) a existência de uma estrutura empresarial múltipla nos seus fins legais específicos;

b) uma estrutura que passou a ser móbil no ativamente de relações interna e exteriormente;

c) mobilidade que oferece ao sistema empresarial público uma variada tipologia de unidades assemelhadas;

d) tipologia que não se prende a uma única forma legal porque assume diversidade na formulação jurídica.

Isso é muito bom. Como pessoas administrativas, em sentido lato, na administração indireta, todas as figuras são figuras de finalidades peculiares às empresas. No entanto, face à lei de origem, são sociedades de diferentes personalidades jurídicas.

Vingam, todavia, as que aparecem como pessoas privadas claramente. As por ações ou participação, ainda que não digam, são outras tantas figurações de direito privado. A última delas, a SIDERBRÁS S.A. é bastante típica na sua organização<sup>(46)</sup>, sem com tal fugir à regra geral adotada pelo Estado brasileiro.

Como as demais sociedades empresariais recém criadas, a SIDERBRÁS tem como objetivo, um objetivo comum:

a) de promover e gerir os interesses da União Federal em novos empreendimentos, ressalvados os casos de empreendimentos vinculados a empresas existentes;

---

com capitais brasileiros e bolivianos. O Brasil deverá participar do consórcio através de uma subsidiária da Petrobrás, empresa estatal do petróleo que já opera na petroquímica. Informou ainda o engenheiro José Gonzalez que o projeto para a instalação de uma fábrica de pesticidas, a ser implantada em acordo com a Argentina, já está em sua fase final. O investimento será de onze milhões de dólares. Acrescentou que a execução das obras deverá efetivar-se no menor tempo possível, pela importância que tem para a Bolívia a instalação dessa unidade, como sua primeira indústria petroquímica. A data de constituição da sociedade deverá ser anunciada em breve.

46. Fonte: *Boletim Informativo* — SIDERURGIA (SIDEBRÁS S.A.) — Senado Federal — Subsecretaria de Edições Técnicas — Brasília, 1973.

---

b) de programar as necessidades dos recursos financeiros da União para as suas subsidiárias e associadas;

c) de promover, por intermédio de subsidiárias ou associadas, a execução de atividades obrigatórias e permitidas.

Está evidente o espírito do legislador brasileiro. A sua tendência para prover situações indispensáveis e relacionamento *bi* ou multinacional. Só a permissão para criar subsidiárias, é o bastante para o entendimento da posição. O que se quer, ou espera, é a presença brasileira no mercado internacional.

A intenção, através de uma vasta legislação, está nisto: a de se poder oferecer para a economia condições ideais para o desenvolvimento de novos polos industriais, baseados em grandes complexos empresariais (47).

Bilateralmente a ação brasileira acompanha as regras de comportamento no comércio internacional (48). Os acordos e os convênios comerciais apenas se determinam pela permissibilidade legal. É para isso que o Brasil se vem preparando. Através de pessoas jurídicas capazes de possibilitar a expansão econômica, não só por meio das subsidiárias, mas por meio de companhias binacionais.

No acerto entre as nações, em razão da posição legal brasileira, o que se objetiva são projetos comuns em formas conjuntas. Uma associação vinculada aos sistemas legais binacionais ou então multinacionais.

---

47. "A estratégia financeira é um dos principais instrumentos que a empresa multinacional tem para coordenar e integrar o seu negócio mundial. Ao fazê-lo, a empresa multinacional tende para centralizar o planejamento financeiro na matriz, em grande parte mais do que a maioria das outras funções. Esse planejamento financeiro centralizado pode determinar a localização de centros de lucro, a estrutura das decisões de investimento e as fontes e distribuição de fundos no que se refere às principais subsidiárias, divisões, grupos e à totalidade da companhia durante o período planejado. Pode também estabelecer políticas com respeito a financiamento no estrangeiro, estruturas de capital, a transmissão de dividendos e a proteção dos ativos da empresa em todo o mundo. Nas suas estratégias financeiras, a empresa também considera o impacto dos impostos em vários países". (DYMSZA — ob. cit. — pág. 176).

48. Vejam-se as negociações: 1) no acordo entre o Brasil e o Egito para o direito de prospecção do petróleo durante o prazo de oito anos; 2) no entendimento entre o Brasil e a Colômbia para explorar as reservas de carvão mineral naquele país, estimadas em princípio em torno de 40 bilhões de toneladas.

São duas ou mais empresas se organizando dentro ou fora do Brasil sob as seguintes condições primárias:

- a) com recursos e afetação de patrimônio;
- b) dentro de relação comercial internacional de continuidade e estabilidade no tempo;
- c) condicionadas a um mecanismo de direção que responda pelo acordo institucionalizado.

Não são alternativas que estamos lembrando. Mas imposições nascidas do espírito legislativo. Onde a doutrina há de corresponder à lei. Imposições que levam a uma relação de igualdade fundada num equilíbrio de interesses.

Nas espécies relacionais brasileiras há uma preocupação quem sabe fundamental: de recursos financeiros, de bens de capital e de recursos tecnológicos. Tudo naturalmente conforme as distintas formas permitidas de associação.

Não se pode, nem se deve, quanto aos acordos possíveis, estabelecer critérios únicos de entendimento. Eis que os critérios assentam na viabilidade dos projetos e na possibilidade de participação econômica. Impossível, outra maneira (49).

Tudo o mais são particularidades de convenção entre as partes. Nos limites das "faculdades legais" que, como instrumentos jurídicos, tornam real os tipos de associação. Do contrário, impossível seriam, os projetos comuns em formas conjuntas.

Importantes são os diplomas legais internos para as nações que desejam entendimento comercial no exterior. O problema da participação, não obstante o seu relevo, é uma questão que só diz respeito às partes associadas.

---

49. "O planejamento estratégico internacional difere enormemente entre as companhias multinacionais. Há muitas companhias que não usam o termo "estratégico", preferindo termos como "planejamento integrado" e "planejamento de longo prazo". Embora o planejamento de longo prazo nem sempre seja planejamento estratégico, os dois são geralmente, de natureza semelhante. Mais importante, ainda, é o fato de haver grandes variações entre companhias no que se refere aos muitos aspectos do planejamento — a dimensão do tempo, as correlações entre planejamento estratégico e tático, centralização e descentralização do processo, as disposições administrativas, bem como o alcance, a ênfase e a forma do planejamento estratégico. Analisaremos, agora, esses pontos". (DYMSZA — ob. cit. — pág. 69).

Acredita-se que essa seja a diretriz brasileira. Tanto quanto à transferência de recursos como para a estrutura jurídica das empresas em associações de interesses. Inclusive no tocante às obrigações ou à reciprocidade de participação no capital.

As implicações, ao menos em tese, são convencionais, partem de uma convenção. Nasceram de uma linha mestra de acordo na ação econômica de comércio. Mediante a qual, as partes, estabelecem cláusulas que informam uma conduta recíproca.

Não se deve, porque ainda não é tempo, querer uma legislação comparada para as empresas de caráter internacional. As leis básicas são as nacionais do país. Como econômicas, diversificam as finalidades, os fins e objetivos<sup>(50)</sup>.

Os casos de associação empresarial internacional ainda não permitem uma análise de conteúdo jurídico. Por motivo dos fatores legais geradores serem os fatores nacionais. E fatores que, pelas características, não se identificam.

Lançado como ficou o nosso estudo, apontando-se nele as qualificações várias do regime legal brasileiro, os diferentes diplomas (leis) que integrados ao texto geral esclarecem a posição jurídica, podemos agora melhor avaliar a orientação do Brasil no tocante ao desenvolvimento econômico e as suas profundas mudanças de estrutura.

Como método expositivo, o de análise e de síntese que aqui se adotou, foi o que nos pareceu o melhor adequado às proporções da problemática. Não seria suficiente a idéia legislativa nacional brasileira, caso essa idéia não se deixasse acompanhar dos

---

50. "Uma companhia multinacional poderá adotar um planejamento centralizado, por vezes chamado "de cima para baixo", no qual a matriz assume a principal responsabilidade ao determinar objetivos, estratégias e programas, um planejamento descentralizado, que pode ser chamado "de baixo para cima", no qual as filiais estrangeiras tomam a iniciativa de desenvolver planos ou uma combinação desses dois tipos de planejamento. A justificativa do planejamento "de cima para baixo" é que a matriz está mais habituada à filosofia básica da companhia, bem como os seus objetivos gerais e diretrizes a longo prazo. A matriz deveria ter uma perspectiva mais ampla das diversas operações internacionais da companhia nos vários países e nas várias linhas de produtos. Pode integrar melhor os planos para as divisões e subsidiárias no estrangeiro com os planos das suas divisões nacionais. Um plano formulado basicamente pela matriz pode obter um suporte mais ativo e uma cooperação mais esforçada por parte dos diretores e executivos da corporação". (DYMSZA — ob. cit. — pág. 77).

textos legais vigentes. O que procuramos, com tal método, foi aproximar o pensamento político (orientador) manifesto dos problemas peculiares da economia do País.

É preciso, em qualquer trabalho de igual natureza, considerar de pronto não só a filosofia administrativa, mas também as condições ingentes de política e preponderantes de economia. Sabemos que o Brasil é uma federação e, portanto, um Estado político integrado por vários Estados-membros. Pode no Brasil existir, destarte, um mesmo sentimento das questões econômicas, mas não existe uma só economia. Eis que as *economias* são distintas ao norte, no nordeste, na zona meridional e no sul da nação. Não falando das singularidades de uma longa faixa de fronteira internacional.

Em cada área de economia, como é fácil de notar, as condições de formação natural ditam não alternativas, mas comportamento específico e adequado. A harmonia global, que é histórica, permanece porque são constantes os denominadores comuns no equacionamento dos problemas regionais. As linhas mestras nacionais jamais pretenderam desconhecer os imperativos da razão econômica.

Não fosse assim a federação inexistiria. Tão somente porque os fatores que surgem no contexto nacional são fatores caracteristicamente regionais. Portanto, a influência política é igualmente grande como a influência da geografia para o equacionamento e solução dos problemas do país. Desse impoderável não fogem as instituições jurídicas e as regras de ação administrativa.

O que observamos, quando argumentamos e trazemos à colação as leis orgânicas empresariais públicas, numa seqüência necessariamente lógica, é que os diplomas são semelhantes ou assemelhados. Cada um deles laborado para um tipo de economia. Guardando, na sistemática, pontos de identidade que são pontos de orientação básica. Escolhendo este ou aquele caminho no tocante às pessoas jurídicas, o legislador apenas manteve uma unidade que assenta nos pressupostos da ordem constitucional.

Acreditamos que o método adotado, em consonância com a realidade brasileira, tenha sido o mais prático, real, objetivo e também esclarecedor. As diferenças ou similitudes entre as economias regionais estão plenamente destacadas nos textos legislativos. Ressaltando-se que, no Brasil, numa visão de conjunto, as soluções partem dos centros políticos de decisão econômica.

---

Guardadas, portanto, as compatibilidades, a atuação econômica internacional é uma consequência da ação econômica interna. Especialmente quando se trata de competir nos mercados mundiais. Sejam as relações bilaterais ou multilaterais, pouco importam. O que importa é o que a lei diz ou o que a nação quer quando ativa os seus mecanismos internos de decisão.

Esse é o ponto primeiro de partida para o pleno entendimento das empresas públicas brasileiras. Tudo se resume, preferencialmente, na procura de soluções positivas. Aceitando realidades que são internas e verdades que são internacionais. Tudo isso tendo em mira o dinamismo continuado das atividades econômicas em qualquer dos planos, o interno ou externo.

Colocando na exposição temática as formas legais mais características, estamos extrovertendo os elementos de autonomia de gestão, a compatibilidade dos mecanismos administrativos e o procedimento das empresas através da técnica organizacional, ou seja, a influência dos fatores de ordem jurídica e de simples natureza institucional.

Basta um exame de plano para essa constatação. E para dizer-se que o sistema é uniforme na sua conceituação doutrinária, pois ao Estado cabe, na sua inteligência, evitar o quanto possível a dispersão normativa, a pluralidade de tipos, a heterogeneidade ou a hibridez nas técnicas de ação jurídica. Aceitando, a *pessoa de direito privado*, como a melhor adequada, ajustou-se o problema nas suas implicações fáticas.

Não adotando o regime de direito público, mas aceitando o regime de direito privado, consagrando para o sistema das empresas as fórmulas jurídicas privatísticas, o Brasil procurou pelas *vias indiretas* as soluções dinâmicas para as metas a atingir. E com a vantagem de não contrariar os institutos similares que se consagravam em todos os direitos internos.

#### § 19º — AS DIRETIVAS LEGAIS BRASILEIRAS

Em termos gerais de programação as diretivas aceitas pelo legislador brasileiro não são distintas e nem dissemelhantes. Integram o sistema que atende, pela uniformidade de finalidades essenciais,

---

à natureza das figuras de empresa. E do resultado da pesquisa legislativa, conclui-se:

- a) que existem empresas públicas organizadas como pessoas jurídicas de direito privado;
- b) que há empresas públicas organizadas como sociedades por ações, anônimas ou não;
- c) que outras se fizeram organizar sob o aspecto de sociedade de economia mista.

A escolha da *forma jurídica* no Brasil é essencial, mas não é o elemento mais importante ou fundamental. São só fins que definem a natureza da empresa pública, não necessariamente os elementos formativos. A ação empresarial, assim, não é uma condição de formulação, mas de conteúdo quanto às peculiaridades de mecanismos e procedimentos.

Não obstante as empresas públicas, no direito comparado assumirem perspectivas indeterminadas muitas vezes, as sociedades anônimas ou por ações respondem a princípios comuns em quase todos os ordenamentos jurídicos. De igual maneira com as sociedades de economia mista, através das quais o poder público participa em grau de ação e decisão.

É importante dizer que com as figuras jurídicas pessoas de direito público já não acontece o mesmo. São tipos legais que, nas práticas nacionais, nascem de fontes diferentes ou diferenciadas. Dependem, sem dúvida, dos sistemas constitucionais e administrativos imperantes.

Por esse motivo, e não outro, o Brasil seguiu o caminho da viabilidade, o caminho tradicional. Já sabendo de antemão, como outras nações também o sabem, que as chamadas técnicas de direito privado são as melhores adequadas a compatibilizar a ação pública administrativa com os interesses econômicos, quer internos, quer internacionais.

Por outro lado, a simples participação de governos nas sociedades empresariais (e é o que se dá no Brasil), já impõe a tônica publicística. A preferência de uma técnica (a privada) sobre a outra (a pública), é questão apenas de dinâmica econômica. De

---

maior apressamento nos resultados das relações econômicas. Inclusive para as empresas que sejam puramente *estatais*.

Sobretudo, cumpre afirmar, em vastas áreas políticas, e aqui fala a voz da experiência histórica, os institutos privados funcionam menos dependentes das oscilações econômicas e com mais probabilidades de constância e permanência. O argumento é válido inclusive para as nações classificadas como desenvolvidas.

Se o que se quer são mecanismos racionais e procedimentos ativos na dimensão econômica, tanto a ação nacional como para a ação internacional, as formas do tipo privado são as mais condizentes com aquelas atividades que de qualquer maneira se vinculam ao poder político.

São elas, as formas de tipo privado, apesar do controle e da tutela, economicamente mais abertas e flexíveis. É flagrante o exemplo das leis orgânicas brasileiras para aqui trazidas. Não é preciso, no entanto, em se tratando de pessoas privadas empresariais públicas, que se diga na lei clara ou expressamente, *que a atuação internacional é permitida*.

Não são os elementos jurídicos formadores que explicam ou tornam permissível a ação internacional. Nem é preciso que, no contexto das leis, se preveja ou se ordene a atividade no exterior. Esta é uma ação (a de atividade internacional) que está estreitamente ligada à natureza das empresas públicas. E pelo óbvio, também das empresas comerciais privadas.

Daí, prevalecem, sem dúvida, três conclusões:

a) toda e qualquer organização jurídica de empresa pública sob que se forma se apresenta é de *direito interno*;

b) está implícito que as áreas de ação jamais ficam determinadas, harmônicas que estão com as finalidades.

c) guardadas as origens, a *ação internacional* não se prevê, pois é condição provável das empresas.

Nos objetivos (finalidades) e funções específicas, reside a possibilidade de ação internacional, através naturalmente das próprias empresas ou de subsidiárias formadas com a adesão de pessoas estrangeiras.

---

A não ser que haja proibição expressa ou taxativa, a livre atuação é sempre permitida. Está claro, no entanto, pelo menos no Brasil, que as variações na legislação econômica e comercial, cambial ou financeira, não constituem fatores negativos, mas motivantes dos acordos que se fizerem necessários, ou que então já existem.

No conceito-sentido de ação empresarial, no Brasil não se distingue basicamente as sociedades por ações, as mistas ou as empresas públicas propriamente ditas<sup>(51)</sup>.

Se é possível tentar a definição de um conceito jurídico-positivo de empresa pública, a tentativa leva forçosamente a um critério único de análise. Sob este aspecto, pode o direito brasileiro oferecer, às demais legislações, não só fórmulas eficientes, mas tipos ou categorias igualadas no tocante aos mecanismos e às finalidades.

A função primacial delas (sociedades-pessoas) consiste em ordenar e coordenar os meios em relação com os fins. Vale dizer que possuem (todas elas) por função ordenar e coordenar disciplinadamente os meios indispensáveis à satisfação das necessidades econômicas e de serviço.

A interconexão de fins é que, no Brasil, faz o sistema das empresas públicas. Num conjunto de relações ou limitações entre os variados tipos existentes. Por este motivo, para a compreensão do sistema, o que fizemos outra coisa não foi que fixar objetivos e definir critérios. Daí a importância, agora em tese, dos componentes jurídicos e físicos que estão nas diferentes leis. Tendo em vista o exame de conteúdo dos textos legais.

Nos preciosos dados analisados, fornecidos pelos próprios diplomas orgânicos, deve procurar-se além da inteligência do problema, analisar a relação de decisão administrativa e a relação de ação econômica.

Fica, portanto, evidenciado nos diversos textos legais trazidos a exemplo, a dinâmica empresarial, o relacionamento das partes com o todo, as dimensões finalísticas e os procedimentos regulares.

Em cada lei (diploma legal) lembrada, está para se ver:

---

51. Há quem já fale, com assento na verdade legal, em "empresas de economia mista". (Ver: JOSÉ AFONSO DA SILVA — *Orçamento-Programa no Brasil* — São Paulo, 1973 — pág. 47).

- a) a enunciação ou a definição de um objetivo;
- b) o funcionamento dos meios para o alcance do objetivo proposto;
- c) a relação de movimento ou de eficácia administrativa.

Nos textos legais, portanto, refletem-se condições de dimensão e continuidade, de indispensável velocidade no procedimento e de homogeneidade no objetivo. Resta saber até que grau os modelos jurídicos correspondem à eficiência do negócio na ação de caráter internacional (<sup>52</sup>).

Quanto aos modelos brasileiros, como se pode observar com nitidez, integram-se a uma economia global pela interação dinâmica de formas em constante transformação.

A informação que trazemos, todavia, não se descarta de realidades que são hoje padrões reconhecidamente supernacionais, além dos direitos internos nacionais.

Por envolver toda a administração política, entenda-se que as empresas públicas e as sociedades empresariais, não podem ser concebidas como pessoas de natureza simplesmente administrativa.

52. Três empresas brasileiras — Banco do Brasil, Petrobrás e Eletrobrás — figuram entre as “dez gigantes” fora dos Estados Unidos que apresentaram os maiores lucros no ano passado, entre um total de 450 corporações internacionais em 25 países. O levantamento foi feito pela revista “Business Week” com base em análise que essa publicação realiza anualmente sobre o desempenho das principais organizações mundiais. Segundo o estudo, o Banco do Brasil, com um lucro da ordem de 515 milhões de dólares, em 1973, situou-se logo abaixo do grupo Royal Dutch/Shell e da British Petroleum na apuração de seus resultados financeiros anuais. A Petrobrás, por sua vez, com lucro de 341,9 milhões de dólares, colocou-se em oitavo lugar, enquanto a Eletrobrás, com 240,8 milhões, ficou situada em décimo.

As empresas que registraram os maiores lucros no ano passado fora dos Estados Unidos, de acordo com a “Business Week”, são:

	<i>milhões</i>
1. Grupo Royal Dutch/Shell .....	US\$ 1.695,5
2. British Petroleum .....	US\$ 760,0
3. Banco do Brasil .....	US\$ 515,0
4. ICI (Imperial Chemical Industries) .....	US\$ 425,9
5. Unilever .....	US\$ 400,6
6. De Beers Consol Mines .....	US\$ 355,1
7. Philips Gloeilampenfabrik .....	US\$ 342,3
8. Petrobrás .....	US\$ 341,9
9. British-American Tobacco .....	US\$ 268,7
10. Eletrobrás .....	US\$ 240,8

No Brasil, são todas elas, sem dúvida, pelos aspectos institucionais ou de formação jurídica, financeiras, industriais, comerciais, ou seja, *econômicas* no sentido próprio da atividade. Com determinação de competência coordenadora e fixação de capacidade executora, assim se apresentam.

E de tal maneira que aparecem como entidades responsáveis na programação de política econômica. Como organismos autônomos com a imposta finalidade específica de executar determinado programa dentro de plano global da ação pública.

### § 20º — CONCLUSÃO

1º — Aí estão, depois de longa e larga exposição, devidamente esquematizados, os aspectos gerais, como se criam e quais os sujeitos titulares, a organização interna e de estrutura, a atuação-procedimento e os privilégios de que desfrutam, os instrumentos de controle e a medida de posição na ação internacional, no tocante ao direito brasileiro de empresas.

2º — Os aspectos jurídicos e de estrutura, de funcionamento e de controle superior. Com rigor, nas espécies-tipos, a identificação das normas jurídicas aplicadas. A identidade entre os fatores jurídicos e as variações sócio-econômicas. Cada lei formal brasileira aparecendo como um texto no contexto político-econômico.

3º — A flagrante distinção de fim, ou de finalidade, com as empresas privadas. A demarcação legal dos setores de atividade. O direito, na espécie, aplicável. Os direitos e privilégios concedidos. A adoção, como a melhor forma, da pessoa jurídica de direito privado. A classificação, em geral, na administração indireta do Estado.

4º — As diferenças aparentes de forma em razão de fins diversos para uma mesma política econômica. As diferenças jurídicas, os vários tipos legais, numa mesma vinculação obrigatória a objetivos públicos. A tônica única empresarial para sociedades com diferentes formações de capital. A tendência, pelos objetivos, à uma unidade de ação global, quer interna, quer externa.

5º — Aí ainda estão, como se exteriorizam, através da exposição temática, as empresas públicas, e sob que figuras jurídicas aparecem, com as diferenças de autonomia segundo o tipo legal, aproximando os fatores jurídicos dos fatores econômicos, onde se destacam os distintos setores de atuação, as perspectivas finalísticas e as implicações de subordinação, competência e influência.

Em poucas palavras que bastam: as leis orgânicas instituidoras ou transformadoras de empresas em empresas públicas, o que está sempre atuante é o princípio da supremacia constitucional. Na sua rigidez não dogmática, mas de imposição de preceitos básicos a que se deve subordinar a política econômica.

Tanto assim que a expressão “empresa pública”, como já anotamos, ficou corrente porque foi consagrada nos sistemas constitucionais. Haja visto o Art. 170, § 2º, da Constituição brasileira e o art. 5º, nº II, do Decreto-lei nº 200. Na origem, a palavra de ordem constitucional, é a que vale (53).

53. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, de 1969

CONSTITUIÇÃO DO BRASIL  
de 1967

ART. 170 — Às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

ART. 163 — Às empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

§ 1º — Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.

§ 1º — Somente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente atividade econômica.

§ 2º — Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.

§ 2º — Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas, as autarquias e sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações.

§ 3º — A empresa pública, que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.

§ 3º — A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.

No Brasil, contudo, além do preceito constitucional, e em obediência a ele, o problema depois é de lei, ou de norma legal (54). E dos órgãos administrativos (poderes de administração) quando exista na lei delegação expressa.

No que tange aos Estados-membros, unidades federadas, falta-lhes competência, ou capacidade, para criarem empresas públicas, porque somente a União tem essa competência determinante, ou capacidade singular, para intervir no domínio econômico, segundo dispõe o ART. 163 da Carta Constitucional (55).

Entre as saídas encontradas pelo legislador brasileiro, na adoção de técnicas de personificação jurídica, destaque-se de maneira conclusiva:

a) a do § 2º, do ART. 5º, do Decreto-Lei nº 200, permitindo que as empresas públicas se revistam de qualquer das formas admitidas em direito;

b) a do ART. 16 do Código Civil, entendido com amplitude no que diz principalmente com as sociedades mercantis, combinado com os artigos 20, 1.363 e 1.364.

---

54. JOSÉ NABANTINO RAMOS — *Empresas Públicas* — Criação da Empresa Pública — *Revista de Direito Público* — nº 17 — São Paulo, 1971. Também: VITTORIO OTTAVIANO — *Impresa Publica* — in *Enciclopedia de Diritto* — Milão, 1970 — págs. 669/691. Ressalte-se, contudo, no contexto das empresas multinacionais latino-americanas, o trabalho realizado pela ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio). Neste trabalho, de julho de 1973, sob o título PLAN DE ACCIÓN DE LA ALALC, foram estudados os vários aspectos jurídicos das associações internacionais de empresas na América Latina. Como documento valioso alcança, para conhecimento dos interessados, o estudo da legislação comparada e os regimes aplicáveis com respeito aos recursos externos. Inestimável, foi a pesquisa realizada. Inclusive no tocante aos casos de associação. Dois problemas ficaram esclarecidos: o primeiro que diz com as formas legais, um segundo que trata dos mecanismos para o controle interno das empresas. Não há dúvida, que tal *informe*, se buscado, constitui uma útil contribuição à análise do tema “as empresas multinacionais latino-americanas”.

55. ART. 163 — São facultados a intervenção do domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

Parágrafo único — Para atender a intervenção de que trata este artigo, a União poderá instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer.

Com respeito ao controle (tutela, fiscalização) é simplesmente da própria entidade e do Estado, em razão dos pressupostos legais:

- a) é primeiro interno pelos instrumentos que forem dados às pessoas jurídicas empresariais;
- b) do Tribunal de Contas da União quando assim ficar dito;
- c) do Congresso Nacional face ao preceito do Art. 45 da Constituição no tocante a administração indireta (56).

Afirme-se, num parênteses, a título de esclarecimento histórico: o crescimento da atividade administrativa indireta, no Brasil, constitui, sem dúvida, imperativo nascido de causas consideradas até há duas décadas não previsíveis: do vulto do aumento demográfico e do progresso material, da expansão interna da economia e da extensão internacional dos fatores econômicos.

Passando então, destarte, a Administração a exercitar-se por intermédio não só de mecanismos administrativos, mas também de instrumentais políticos e técnicos.

É, no quadro brasileiro, como em outros quadros acreditamos, o interesse público fundamental que tipifica os *modos jurídicos* de manifestação da vontade estatal e a natureza da atuação administrativa. Sobretudo, o exercício da potestade pública, quando cria empresas ou sociedades empresariais. Com maior assento grave na posição brasileira, inclinada decididamente a buscar o auxílio no clássico procedimento de direito privado.

Senão vejamos para esclarecimento final:

1º — As empresas públicas, no Brasil, no ato de criação, ou surgem de *leis*, ou então, de *Decretos-leis*;

---

56. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1,  
de 1969

ART. 45 — A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta.

CONSTITUIÇÃO DO BRASIL  
de 1967

ART. 48 — A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada.

---

2º — Trazendo, no ato de criação, sujeitos econômicos, ou titulares, que são via de regra, o Estado ou parte da Administração federal;

3º — Acontecendo, em alguns casos-típos, que as chamadas subsidiárias, são também empresas de menor porte que, integrando a empresa maior, respondem por setores;

4º — Quanto à participação de capital é total do Estado ou parcial-majoritário;

5º — Depende o nível-grau de participação do tipo jurídico de que se reveste a sociedade empresarial;

6º — A participação é de capital e pode ser de bens que se tornam bens públicos, como de recursos orçamentários;

7º — Com respeito à Administração é, no comum, formada por eleição, mas a indicação provém do Estado;

8º — No tocante à Administração executiva, é colegial (colegiada) e de ação diretiva funcional pessoal;

9º — Constituem a Administração executiva: Conselhos Diretores (Presidentes e Superintendentes), como responsáveis pela chamada administração básica;

10º — Variam, no entanto, os comandos administrativos na sua composição, eis que são os Estatutos (regime estatutário) que definem cargos, funções e atribuições.

Como princípio informativo de regra geral, as sociedades empresariais brasileiras, apesar de se constituírem como pessoas jurídicas de direito privado, pertencem à esfera do direito público positivo.

O caráter privatístico dá-lhes estrutura comercial, não obstante presas que estão ao direito público.

Mesmo nestas condições não se dispensa a fiscalização pelos meios adequados, a apreciação das contas juntamente com o balanço geral.

A razão de ser do afirmado está em que as sociedades (empresas) possam funcionar tal como as figuras privadas, porém respeitando (na subordinação) a natureza das construções legislativas (57).

---

57. Na literatura especializada procure-se: EVELIO VERDERA Y TUELLIS — *La Empresa Pública* — Real Colegio de España de Bolonia, 1970; VITTORIO OTTAVIANO — *Sometimiento De La Empresa Pública Al Derecho*

O mesmo caso acontece, ainda, com as empresas públicas onde possa haver a participação privada, onde as regras continuam estatutárias, onde o regime legal aplicável é aquele determinado na forma da vontade do legislador.

Daí, pela lógica da norma jurídica originariamente adotada, no que atinge o pessoal-funcionário, entre aplicar-se o Estatuto dos Funcionários Públicos ou a Consolidação das Leis do Trabalho, pender a ordem legislativa para a segunda hipótese.

A coerência legislativa se depreende do exame analítico dos textos legais formadores das sociedades empresariais. Tanto que, em matéria de *recurso*, tanto podem eles resultarem do orçamento nacional, como de taxas ou contribuições de usuários ou consumidores. Não se falando, pelo óbvio, dos lucros mercantis. Dos lucros de balanço, de capital ou provenientes do uso de bens patrimoniais.

Não há, contudo, regras especiais, pela irrelevância delas, para que tais sociedades empresariais, ou as empresas públicas, não recebam doações, subvenções ou mesmo subsídios. Em falando de bens, respeitada a tutela ou o controle, a tendência é para a aplicação do regime privado, respeitadas as ordenações públicas que forem incidentes.

Na teoria, as sociedades empresariais, visando um serviço público, ou de interesse público econômico, poderão trabalhar na base dos custos operacionais. Mas assim não acontece. A fixação dos custos ou dos preços, ou a rentabilidade das empresas, é condição de uma política oficial central e global, sem o que tornar-se-ia impossível qualquer ação de planejamento estatal.

Não é outro que este o comportamento real; de harmonização dos recursos *econômicos* com os recursos *financeiros* para a conquista de resultados práticos e materiais. A mobilidade, ou a flutuação dos mercados, não permite uma determinada política de preços ou de utilidades. Há profunda identidade, no tocante ao exemplo brasileiro, entre a política oficial e a política econômica das empresas.

---

*Privado Y Exigencias Conexas Con Los Fines Públicos Que Mediante El Ejercicio De La Empresa Se Quieran Conseguir* — in LA EMPRESA PÚBLICA — trad. de JOSÉ LIZ CARRO — Real Colegio de España em Bonolia, 1970 — págs. 267/281.

Identidade que resulta de obrigatória coincidência de atuação administrativa.

Não se pode falar, assim, para os tipos empresariais brasileiros, de autonomia em matéria de custos, preços ou utilidades. Essa é uma autonomia vinculada aos interesses públicos gerais, ou seja, à política econômica estatal. Conquanto o tratamento, para as espécies-tipos, possa não ser uniforme dadas as circunstâncias de cada empresa em relação aos mercados existentes.

Quanto ao direito aplicável, ou aplicado, anote-se como consequência da sistemática jurídica:

- a) a incidência de leis gerais comuns às empresas privadas em razão da própria organização empresarial;
- b) a incidência de leis especiais em razão de possíveis privilégios, potestades ou prerrogativas concedidas.

Bem analisando de plano os textos legais informadores na criação das empresas públicas brasileiras, os aspectos de direito privado ou de direito público se confundem, dando lugar à permanência de um regime misto de direito público e privado.

São públicas, as empresas, pelos fins e finalidades, e por se integrarem na administração indireta do Estado. Mas admitem o processo privado, de procedimento privado, não só com respeito à organização interna, como no tocante ao princípio legal.

Assim caracterizadas não prevalecem regimes especiais de relação-contratual, ou de contratação. O direito aplicável é aquele da administração central tanto na esfera pública como na área de atividade privada. Nos relacionamentos com as pessoas públicas ou no relacionamento com as pessoas particulares.

Não é preciso dizer que as regras adotadas em matéria de inversões obedece a um regime de direito público. Não obstante poderem os órgãos diretivos decidir sob responsabilidade. A questão, porém, é de planificação de objetivos. De política global e de fins específicos. De política econômica autorizada para as diferentes sociedades empresariais.

Se limitações podem existir são limitações de jurisdição administrativa face a um regime de competência legal. Não havendo,

---

no entanto, proibição expressa de uma empresa não realizar inversões em setores econômicos distintos da sua atividade principal. Resultando tal premissa nos seguintes pressupostos viáveis:

a) nada impede que uma empresa estabeleça filiais comuns com outras empresas públicas;

b) nada proíbe a criação de agências e sucursais isoladamente ou com a participação de outras empresas públicas;

c) depende porém de permissão legal as fusões, as transformações, as encampações ou as inversões conjuntas.

Com as empresas monopolizadoras a regra é a constitucional. E por isso as reservas deixam de existir. Uma vez que a fonte jurídica, é a da Constituição. Estabelecido o monopólio não prevalecem barreiras no sentido de fim ou de finalidade. As empresas agem conforme os objetivos da sua criação. A extensão, contudo, em face dos privilégios, marca-se através do diploma legal. Do que a lei diz e do que a lei dá.

Não há, no Brasil, e aí estão para análise os textos legais positivos, uma política geral em matéria de concessão de privilégios às empresas, quer concorrentes, quer monopolistas. Os poderes são os legalmente determinados. As faculdades, as chamadas normativas. Outros poderes, só os expressamente delegados. Tanto para a atividade industrial ou comercial, como para a intervenção na propriedade particular.

O alcance do controle (ou da tutela) é que vem para limitar os excessos, os desvios de faculdades ou o exercício da discricionariedade. Através dos órgãos que exercem o controle externo ativa-se a contensão, cabendo à via judicial apreciar a impugnação dos atos lesivos, viciados ou marcados de ilegalidade. Os controles permanentes são os de natureza administrativa.

Está claro, pela evidência legal, que os controles, pela tutela, é técnico e administrativo, como de pessoal. Um controle sobre as operações e sobre a atividade de direção. Controle de apreciação dos atos administrativos internos e de repercussão externa. Um controle de legitimidade e de legalidade nos gastos ou despesas financeiras. E quanto, também, ao desvio de finalidades, um controle de gestão e de objetivos empresariais.

---

No Brasil, as empresas públicas podem ser definidas como internacionais ou de ação internacional, quando participam com outras empresas em negócios comuns, ou quando pelo permissivo convencional realizam operações de alcance exterior.

Não persiste a hipótese de empresas brasileiras exercitarem a prática de atos jurídicos que afetam o ordenamento jurídico de outros países. Na realidade, na atividade internacional de empresas nacionais, o que tem valia são os acordos e convenções.

As operações econômicas de relação comercial ou industrial não trazem aspectos de fundo jurídico. A atividade de comercialização de bens e serviços, de inversão externa ou de coprodução internacional, refletem tão somente reciprocidade no entendimento.

Alguns pressupostos reais são louváveis:

a) quando visam a transferência contratual de recursos produtivos, de assistência técnica, acordos de cooperação, convênios de intercâmbio tecnológico, ou de contratos para a exploração de recursos naturais, de engenharia ou de construção de obras;

b) quando pretendem a comercialização de bens e serviços que interessem a uma ou mais nações, numa posição de relação comercial que vai da instalação de agências e sucursais até acordos de colaboração e feitura de contratos de compra e venda;

c) quando as inversões estrangeiras diretas num país ou noutro procuram uma associação internacional de colaboração mútua por atos e mecanismos que harmonizem instrumentos jurídicos e capacitem as partes pelos respectivos regimes legais.

São estes, no entanto, alguns pressupostos, que estão ou não estão nas leis de cada nação. Dentro de estimativas que só preocupam as nações que se aderem, ou se convenciam. E para aquelas empresas que, para a ação internacional, recebem condições explícitas de competência para realizar atividades externas.

Na base normativa, dados os fundamentos legais, no Brasil as normas permissíveis são comuns às empresas públicas. Dependendo da natureza dos fins e dos meios também comuns no recíproco entendimento. Não existem, por assim dizer, fórmulas singulares previamente estabelecidas.

A natureza jurídica do fato na ação internacional representa de certa maneira atos ou contratos de adesão, isto é, uma das partes (sob autorização legal) fixando as normas ou as cláusulas da situação jurídica que se pretende criar, e a outra aceitando por adesão o que se dispõe unilateralmente para depois se configurar bilateralmente ou multilateralmente (58).

58. Tanta é a preocupação no mundo moderno, principalmente na América Latina, pelo papel que corresponde à Administração Pública, frente a problemas complexos que se agravam que, por ocasião do 1º *Seminário Latino Americano de Administração Pública*, subscreveu-se documento da mais alta importância. O documento em questão, que é indispensável que se conheça na íntegra, como se vê abaixo, aponta as profundas preocupações existentes quanto à posição das empresas públicas chamadas *transnacionais*:

#### COMPROMISO DE BOGOTA

Los Delegados al Primero Seminario Latinoamericano de Administración Pública, organizado por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, asumen el siguiente compromiso:

#### CONSIDERANDO

- I. En relación con el papel de la Administración Pública en el proceso del desarrollo:
  1. Que el papel del Estado debe ser protagónico y decisivo en el proceso de las transformaciones que se produzcan en el seno de nuestros Estados Nación para superar la actual situación de dependencias y propiciar el desarrollo armónico e independiente sobre la base de la justicia social y dentro de una perspectiva latinoamericana.
  2. Que al ser las Administraciones Públicas Nacionales las llamadas a asumir por su carácter instrumental, la dirección de los procesos de desarrollo nacional, ellas deben transformar-se de manera profunda y radical a fin de hacer efectiva la conducción de los procesos políticos, económicos, sociales y culturales.
  3. Que las limitaciones que afectan a las Administraciones Públicas Nacionales como mecanismos del contexto de subdesarrollo dependiente no les permiten conducir eficazmente los procesos del desarrollo nacional y regional, por lo cual deben adquirir plena conciencia de que solo transformando y transformándose podrán asegurar la independencia y la autonomía latinoamericana.
  4. Que a través de la integración de los países latinoamericanos pueden fortalecerse como grupo y además contribuir a hacer realidad el ejercicio del poder por los países del tercer mundo en el contexto de las estructuras internacionales.
- II. En relación con el papel de la administración pública en el proceso de integración latinoamericana:
  5. Que las Administraciones Públicas además de su papel operativo e instrumental, tengan ingerencia en los procesos de decisiones políticas.
  6. Que los procesos de integración latinoamericana deben tender tanto a fortalecer y a afianzar la soberanía de los estados nación,

Não é outro, ao que se vê na realidade, o mecanismo jurídico para a ação internacional das empresas públicas sob a proteção das leis nacionais internas. Trata-se, quando permitida, quando autorizada, de uma gestão de negócios. E que as leis brasileiras, mesmo

- 
- como a independizar la región de los intereses foráneos que obstaculizan la libertad de sus decisiones.
7. Que las Administraciones Públicas Nacionales deben propender a superar la actual situación de subdesarrollo dependiente y a fortalecer los mecanismos de integración.
- III. En relación con el papel del Administrador Público en el proceso de la integración latinoamericana:
8. Que el Seminario ha determinado como marco de su gestión los aspectos relacionados con la integración, por lo que es necesario el papel que la Administración Pública debe tener para impulsar ese proceso.
9. Que es imprescindible tener presente que en la formación y el perfeccionamiento de los Administradores Públicos el estudio de la integración debe ocupar un lugar preferente.
10. Que para alcanzar el objetivo anterior, es necesario contar con recursos humanos aptos, comprometidos con el cambio.
11. Que se vienen realizando variados esfuerzos en muchos de los países en aquel campo, esfuerzos que deben ser superados mediante una mayor coordinación e integración latinoamericana.
12. Que deben tratarse políticas comunes de investigación para el desarrollo de una tecnología que responda a las necesidades latinoamericanas.
13. Que la Asociación latinoamericana de Administración Pública (ALAP) es un organismo adecuado para facilitar la coordinación e integración de los programas, y la realización de los planos tendientes a la formación de ejecutivos de la Administración Pública, para lo cual puede actuar como organismo asesor y coordinador para la adopción de las decisiones que permitan alcanzar ese objetivo.
- IV. *En relación con la acción de las empresas transnacionales y el proceso de integración latinoamericano:*
14. Que los gobiernos deben intensificar sus esfuerzos para la integración económico social, tanto a nivel nacional como latinoamericano.
15. Que el impacto de las empresas transnacionales en el acontecer económico y social de nuestros países ha materializado en forma creciente la distorsión, la deformación y el condicionamiento a sus intereses, del desarrollo autónomo latinoamericano.
16. Que a este respecto es necesario tener en cuenta las disposiciones contenidas en las Decisiones 24, 46 y 47 emanadas de la Junta del Acuerdo de Cartagena:

#### RECOMIENDAN:

1. Que las Administraciones Públicas y sus integrantes asuman un profundo compromiso político en relación con las políticas generales de

na omissão, não proibem no interesse da economia. No entanto, nada há de concreto preestabelecido. De vez que a economia do contrato público é semelhante à economia do contrato privado.

No *plano geral* deste trabalho considere-se como fundamental e primário:

- 
- desarrollo autónomo e independiente de cada país y de América Latina en su conjunto.
2. Fomentar cambios sustantivos en cuanto a los objetivos, las metas y el funcionamiento de la Administración Pública, los cuales deben estar acompañados de transformaciones paralelas en lo referente a actitudes, sistemas y estructuras a fin de que através de los mecanismos de integración Latinoamericana alcance su plena autonomía e independencia.
  3. Luchar contra la dependencia ideológica y tecnológica producida por la adopción de modelos que no responden a la situación e intereses de la América Latina, para lo cual es necesario definir una doctrina propia y normas específicas aplicables a nuestros países.
  4. En los programas de formación de Administradores Públicos debe incluirse entre sus objetivos el estudio de la integración latinoamericana y capacitarlos para que comprendan el compromiso político de cambio que deben asumir.
  5. Los planos de formación de Administradores Públicos debe coordinarse entre nuestros países con el objeto de armonizar criterios para alcanzar los objetivos que la región se propone.
  6. La Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP) debe estimular los esfuerzos de coordinación a través de los mecanismos de acción que juzgue adecuados para definir criterios comunes y de equivalencia para la capacitación del personal ejecutivo de la Administración Pública.
  7. Que en un término breve con motivo de un próximo evento como el presente, ALAP elabore un documento que establezca las bases de la programación académica para que sea discutido, aprobado y ejecutado posteriormente.
  8. Que se apoyen las gestiones que se están realizando para constituir el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
  9. *Que los países latinoamericanos en ejercicio de su soberanía regulen y controlen la acción y los efectos de las empresas transnacionales en los ámbitos nacionales y regionales.*
  10. Sugerir a los países Miembros del Acuerdo de Cartagena que aceleren la aplicación de las normas contenidas en el articulado de la decisión 24, haciéndola viable y eficaz.
  11. A los países no Miembros del Pacto Sub-regional Andino, que sancionen leyes o estatutos eficaces destinados a regular y controlar las inversiones extranjeras y los contratos de servicio provenientes del exterior tal como lo han hecho ya algunos países.
  12. *Intensificar la creación de mecanismos para la constitución de empresas multinacionales latinoamericanas con capitales públicos y privados, a fin de contrarrestar las acciones negativas de las empresas transnacionales.*
  13. Que los países latinoamericanos fortalezcan sus aparatos estatales, en especial las Administraciones Públicas Nacionales, creando empresas públicas en aquellas áreas prioritarias para el desarrollo económico y social y estimulando el crecimiento de las empresas públicas existentes.
- BOGOTA D.E. Setiembre 14 de 1973.

a) as empresas públicas brasileiras são pessoas jurídicas de direito privado condicionadas nos seus objetivos à uma política econômica governamental;

b) apresentam-se como empresas públicas propriamente ditas, como sociedades de economia mista e como sociedades anônimas singulares pelas suas essenciais finalidades;

c) realizam atividades facultadas por lei como sejam mercantis ou industriais, assistenciais ou de mercado financeiro, mas sempre econômicas no planejamento global;

d) diferenciam-se pelos objetivos finalísticos e buscam a formação jurídica mais conveniente à consecução das suas metas legais;

e) as variações admitidas de formas não significam variações de estrutura conceitual, pois apenas prevalecem quanto às características peculiares de maleabilidade ou flexibilidade.

No *plano econômico* deste trabalho verifique-se como essencial e elementar:

a) que o tipo jurídico da sociedade empresarial é aquele exatamente mais consentâneo com o tipo de economia que representa;

b) que a opção entre uma figura jurídica e outra traduz uma necessidade de adaptação dos meios aos fins, dos mecanismos funcionais às implicações econômicas;

c) que numa avaliação dos valores de estabilidade, funcionamento e organização, as sociedades empresariais brasileiras não apresentam senão semelhanças estruturais;

d) que correspondem à vontade estatal, em razão dos objetivos econômicos, escolher os tipos de sociedades empresariais melhor afeitos aos planos de expansão econômica;

e) que os indicadores de autonomia compatibilizam as sociedades empresariais brasileiras com a ação internacional sem quebra de um comportamento favorável à integração jurídica, ou seja, com os mais distintos e diferentes regimes jurídicos estrangeiros.

Ação internacional empresarial não é só exportação de recursos tecnológicos ou de serviços. Como não é também só importação de recursos financeiros ou de investimentos econômicos.

É muito mais do que tudo isso. O fenômeno vai longe no relacionamento econômico. Estando a exigir fórmulas adequadas de comportamento jurídico. Considerando as profundas mudanças de estrutura que marcam as etapas do desenvolvimento.

No plano nacional interno e no internacional, a ligação de grupos de empresas com os poderes públicos e outros grupos empresariais, o problema antes de tudo é de política, e como tal deve ser encarado pelos economistas, e particularmente pelos juristas (59).

---

59. "O presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Sr. Ortiz Mena, não acredita que os grupos estrangeiros influam para agravar o problema da distribuição da renda e, na sua opinião, as empresas multinacionais acabam por se ajustar à legislação das nações em que pretendem atuar, colaborando ativamente para o seu desenvolvimento.

Em entrevista ao JORNAL DO BRASIL, o presidente do BID disse que não se admite o endividamento externo para cobrir gastos correntes e acentuou que cada país deve assumir a responsabilidade de estabelecer os objetivos do seu desenvolvimento econômico e social, formulando políticas capazes de proporcionar emprego e gerar bom nível de capital.

#### TEMAS BÁSICOS

Ao defender os seus pontos de vista, o Sr. Ortiz Mena abordou alguns temas básicos no processo de expansão econômica dos países latino-americanos, formulando teses várias sobre diferentes aspectos do endividamento externo, comércio internacional, sistema monetário e problemas domésticos que afligem de um modo geral todas as nações do continente. Eis, em linhas gerais, as idéias do presidente do BID:

*Assistência técnico-financeira:* O Banco Interamericano de Desenvolvimento vem prestando importante colaboração técnica e financeira para a execução de projetos relacionados com o desenvolvimento urbano. Assim, entre os anos de 1961 e 1970 foram aprovados empréstimos para o financiamento de 126 projetos, no valor de 865 milhões de dólares, compreendendo áreas de habitação, água potável, esgotos, saúde pública, educação, mercados, vias de transporte e comunicação.

Não obstante essa importante contribuição, considera o BID necessário intensificar sua colaboração com os países membros para tornar possível a planificação integrada do desenvolvimento das cidades. Essa posição significa não apenas coordenar as inversões em cada um dos setores mencionados, mas ter em conta que a cidade cumpre funções primordiais no desenvolvimento econômico, mas requer condições de atender os habitantes.

Para conseguir este propósito, o BID deverá intensificar os programas de cooperação técnica que requerem os países para a formulação de planos integrados de desenvolvimento urbano, dando especial atenção à criação e ao fortalecimento das instituições incumbidas da preparação de tais planos, da execução das obras correspondentes e da administração dos serviços urbanos. Nessa ordem de idéias, assume especial importância a criação de sistemas capazes de mobilizar o grande volume de recursos exigidos para financiar o desenvolvimento urbano.

Como vimos nos argumentos que precederam nossas conclusões, as regras legais e os fatores jurídicos vinculados com a formação das empresas públicas, tendo em conta a importância do contexto político-econômico, são os de maior relevo para a análise de qualquer tipo de ação internacional.

---

Esses sistemas implicam em geral num organismo central que atua em nível nacional, em organismos que operam em nível regional ou em setores específicos, como habitação e obras sanitárias. No Brasil, essa tarefa cabe ao Banco Nacional da Habitação (BNH).

*Controle populacional:* A taxa muito elevada de crescimento da população na América Latina considerada em conjunto e o da população urbana em particular, coloca a maioria de nossos países diante da necessidade de elaborar políticas que tornem compatível o desenvolvimento econômico e o emprego de uma força ativa de trabalho que aumente com grande velocidade. É responsabilidade exclusiva dos países formular essas políticas de acordo com os objetivos e prioridades que eles próprios estabelecem. O papel do BID limita-se a colaborar com os países membros para possibilitar-lhes o desempenho dessa função.

É também responsabilidade de cada país, determinar as políticas que relacionem e coordenem o desenvolvimento urbano e rural. É certo que à medida que avança o processo de industrialização, inevitavelmente aumenta a população urbana como proporção do total. O importante, e que deve constituir o objeto de preocupação, é que este deslocamento dos habitantes do campo para as cidades seja realizado de maneira ordenada e tendo em conta a conveniência de obter um desenvolvimento harmônico e equilibrado da economia nacional. Por isso, o BID desde o início das suas atividades atribuiu especial atenção ao desenvolvimento da economia rural de nossos países como meio de melhorar o nível de vida da gente do campo. Na medida do possível, tratamos também de colaborar na realização de projetos nos centros de produção rural e destinados ao processamento da produção, ou seja, do desenvolvimento dado à indústria.

*Capital estrangeiro:* Cada país conta com uma estrutura legal à qual deve ajustar-se a cooperação das empresas estrangeiras. Por conseguinte, não são os países que têm de ajustar-se politicamente em virtude da presença de empresas multinacionais mas, ao contrário, são estas que têm de adaptar-se para cumprir as leis e regulamentos. A experiência da América Latina confirma esta asserção. Com efeito, é bem conhecido que inicialmente a inversão privada estrangeira concentrou-se principalmente na construção de projetos de infra-estrutura econômica; transportes em geral, meios de locomoção urbanas, telecomunicações e fornecimento de energia elétrica, sendo que somente mais tarde se transferiu gradualmente para outros campos como, por exemplo, a exploração de recursos naturais para fins de exportação ou criação de indústrias principalmente para atender a demanda interna. Assim, as empresas estrangeiras adaptaram-se à decisão dos países em que funcionam de nacionalizar serviços de caráter público.

*Empresas multinacionais:* Não é lógico admitir que empresas multinacionais venham a constituir obstáculo a uma distribuição da renda que beneficie grupos sociais amplos. Muito menos a experiência permite deduzir que a inversão estrangeira estimule a redistribuição do ingresso mais do que possam fazê-lo os investidores locais ocupados no mesmo ramo de atividade."

Fonte: JORNAL DO BRASIL — Domingo, 26-8-73 — 1º Caderno.

O que se observa ao largo da nossa exposição, numa mesma tônica de constância fática, com a apresentação de todos aqueles elementos indispensáveis à figuração das sociedades empresariais por tipos, é que no Brasil não existem fatores extra-jurídicos influenciando no mecanismo de ação das empresas públicas.

As alternativas são as permitidas e consagradas para a espécie jurídica, não importando que as empresas públicas se vejam formadas e organizadas como pessoas jurídicas de direito privado.

Com respeito ao exame de comportamento das empresas, os dados de maior relevo dizem com a organização institucional e os objetivos econômicos. É no princípio da autonomia que está a capacidade da ação empresarial, na ordem interna e no relacionamento internacional. O controle, sem dúvida, é apenas problema de comandos superiores.

Para a ação externa ou de relacionamento internacional, pelo menos quanto à posição brasileira, não há nada de maior importância a destacar. Não é uma atividade proibida, nem permitida, mas condicionada aos interesses econômicos. Resulta, a ação da empresa no exterior, de programas de viáveis conveniências recíprocas.

Uma análise de incidência efetiva de fatores jurídicos no tocante à capacidade de ação internacional das empresas públicas brasileiras, não resulta senão daqueles elementos que definem a organização institucional. E que são os elementos orgânicos legais, de dimensões administrativas e de indicadores funcionais (60).

---

60. "La forma más moderna de empresa pública es la de la corporación pública. En este caso se confiere — generalmente en virtud de una disposición legislativa — la autoridad administrativa para dirigir una empresa pública determinada o un grupo de empresas relacionadas entre sí a un organismo corporativo cuyos miembros nombra el gobierno, que emplea su propio personal y cuyas operaciones cotidianas están total o casi totalmente libres del control gubernamental. Dada la necesidad de asumir la responsabilidad de una empresa pública, los gobiernos estiman que la corporación pública ofrece ciertas ventajas, porque tiene iniciativa, flexibilidad y libertad de funcionamiento, y releva a los ministros de la responsabilidad administrativa directa. Además, con esta forma de organización, la empresa no corre el riesgo de la inestabilidad y de la intromisión políticas. La National Coal Board (Jurta Nacional del Carbón) del Reino Unido, y la Tennessee Valley Authority (Administración del Valle del Tennessee), de los Estados Unidos de América, son ejemplos de corporaciones públicas. (MANUAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA — Conceptos Modernos y practicas Especialmente en Relación con los Países en Desarrollo — pág. 88 — Naciones Unidas — Nova Iorque, 1962).

Os fatores jurídicos mais significativos assentam na própria organização das empresas públicas. São fatores de avaliação de autonomia, racionalidade, estabilidade, e portanto, de compatibilidade internacional. Assinalando-se que a compatibilidade não é uma questão de direito, mas de fato nas relações econômicas possíveis.

A ação internacional que algumas empresas passam a desfrutar basicamente exteriorizam uma situação de posição jurídica, mas relacionalmente extrovertem elementos de política sócio-econômica. Evidente que o regime legal é o suporte real das empresas. Mas suporte que, via de regra, apenas tende à realização dos objetivos programados.

## TERCEIRA PARTE

### MODOS E PRÁTICAS NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Os modos de gestão. A lei como regra e medida. Administração na ordem positiva. Ao Estado cabe a escolha da pessoa jurídica. Formas adequadas e participação. O instrumento adotado no processo criador. As estruturas orgânicas. Missão funcional e personalidade jurídica. A prestação indireta de serviços. Regras jurídicas e capacidade. As pessoas administrativas. Interesse público e negócio jurídico. O fato e a lei. Faculdades opcionais e não discricionariedade. Personalidade e capacidade. As distinções na opção da forma legal. Expansão dos instrumentos operacionais. As figuras jurídicas de associação internacional. A escolha da forma jurídica no Brasil. Conclusão.

É axiomático que, no contexto dos sistemas jurídicos, a expressão e o que está expresso, a forma e o conteúdo dos fenômenos, os atos e os fatos coincidentes, se conjugam numa simbiose indisfarçável e de profundos efeitos para a determinação da relação jurídica.

Quando alertamos para a existência de um direito de “realidades” e não para um direito de “abstrações”, apenas estamos querendo demonstrar que o que é *público* não deixa de ser positivo, ou seja, que não há compartimentos estanques no complexo das instituições jurídicas.

A verdade assenta numa já velha proposição de J. P. RAMOS em que se diz com rara clarividência que o Direito Administrativo tem como fim a *necessidade jurídica* de estabelecer por meio de regras justas e flexíveis, adaptadas à realidade social, a melhor organização jurídica institucional (1).

---

1. Juan Pablo Ramos — ENSAYO JURÍDICO Y SOCIAL SOBRE LA CONCESIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS — Introducción — Buenos Aires, 1937 — pág. 3.

De plano, não se pode mais afirmar o que HAURIUO afirmava no começo do século, ou melhor, que todos os Estados assumem ou possuem funções administrativas, mas que nem todos condicionam-se a um *regime administrativo* (2). Onde quer que hoje em dia haja organização administrativa, há por certo regime administrativo. Cabendo apenas ao estudioso investigar as excelências ou as falhas que levam às imprecisões formais ou de conteúdo programático.

Diante do fato e da lei, não procedem os exageros doutrinários. Tão pouco, a busca dos elementos comparados. Nem mesmo, as regras informadoras. Eis que, nos regimes administrativos, prevalecem os condicionamentos geo-políticos. As instituições são como elas são e não como queremos que elas sejam.

### § 1º — OS MODOS DE GESTÃO

Com isso, naturalmente, não se pretende desmerecer a influência do direito comparado. Mas considerá-lo apenas na sua importância como direito-fonte, isto é, em razão das peculiaridades ou singularidades que atuam na formação do direito interno de cada nação.

Os modos de gestão, para efeito das práticas administrativas, correspondem às normas de direito interno. As origens históricas institucionais valem naquilo que se harmonizam com a organização política e social. Organização que também é *administrativa*.

As especulações doutrinárias jamais serviram ao direito na sua expressão de vida real. Sobretudo quando as teorias não se adaptam às circunstâncias fáticas. Um dos equívocos que mais frequentemente se equacionam, dentro das fronteiras dos sistemas jurídicos, é precisamente aquele que conduz à controvérsia no tocante ao conhecimento exato da problemática administrativa.

Não cabe ao jurista, diante do direito estrangeiro e dos seus meios expressivos, deixar-se impressionar por situações que muitas vezes são transitórias. Nem considerar, num dado momento, quais os piores ou melhores instrumentos de atuação administrativa.

---

2. Maurice Hauriou — PRÉCIS DE DROIT ADMINISTRATIF ET DE DROIT PUBLIC — Paris, 1933 — pág. 1.

Qualificadamente, em qualidade, os instrumentos a adotar são os aconselhados pelo sistema. *Modos* de administração não são *modismos* administrativos. Tanto assim que, usando o poder público, na sua capacidade de escolha, essa ou aquela figura jurídica, nada mais está fazendo que, procurar o caminho certo do procedimento melhor adequado.

### § 2º — A LEI COMO REGRA E MEDIDA

Permitindo o direito positivo, não resta o que discutir. O método mais simples de conhecimento é aquele melhor aproximado do chamado *realismo jurídico*. Método que limita-se, pura e simplesmente, ao estudo dos valores efetivos caracterizantes da ordem jurídica constituída.

Seria inajustável à realidade o poder administrativo caso não pudesse buscar suporte material no direito positivo. Assim porém não acontece. Considerando que as concepções formalistas são as que melhor aderem à natureza das sociedades jurídicas.

Sem dúvida estamos diante de conceitos não contraditórios e de razão prática. Conceitos em função da *ratio practica* que orientam a ordem jurídica e estabelecem as normas que prescrevem a conduta administrativa. Surgindo a lei como a regra e a medida do que deve ser feito (3).

Ao prestar serviços, o Estado, admite técnicas que não se limitam à processos fechados. Nas causas concretas estão os fatores básicos do surgimento das pessoas administrativas (4). Tanto faz, portanto, acolher-se o processo privado como adotar-se critérios públicos.

No fundo o que importa é o serviço público necessário, essencial, de caráter programático. Compatibilizado, sem distorsões, com os sistemas jurídicos. Amparado, nas implicações, pela ordem ju-

---

3. Hans Kelsen — A JUSTIÇA E O DIREITO NATURAL — trad. port. — Coimbra, 1963 — *O conceito de razão prática em Tomás de Aquino* — pág. 117.

4. Celso Antônio Bandeira de Mello — PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E ADMINISTRAÇÃO INDIRETA — São Paulo, 1973 — pág. 88.

rídica positiva. Mas dependente, na atividade, do sentido-fim de exploração econômica ou social.

### § 3º — ADMINISTRAÇÃO NA ORDEM POSITIVA

Irrelevante torna-se, portanto, uma orientação que não seja objetiva na prática administrativa. Ou que permita controvérsias inconceituais impróprias. Uma orientação que ao invés de harmonizar traga no seu bojo a tônica da incerteza jurídica.

Daí porque não convencem as proposições doutrinárias especulativas. As tomadas de posição conflitantes com a ordem positiva. Temerárias quando pretendem inovar através situações não adequadas. Dizendo o que o Estado deve fazer ou não deve, apesar dos permissivos legais e institucionais.

Toda a ordem positiva está ao dispor da Administração pública. O direito privado também integra como elemento categorizado a relação administrativa. As potestades não excluem jamais a participação do indivíduo na atividade estatal. Participação que é de colaboração e de integração (5).

Mesmo a vontade unilateral gera obrigações. Os condicionamentos civis ou privados obrigam também na área de atuação administrativa. A questão tal como está posta no direito privado, em termos se coloca no direito público (6). Dentro, porém, de prioridades finalísticas.

No fim-objetivo, repita-se novamente, reside o elemento que dá fisionomia às pessoas administrativas. Sem com isso, no entanto, descaracterizarem-se as pessoas na sua origem, forma e conteúdo. Pessoas que, uma vez criadas, passam a integrar organicamente a administração estatal.

---

5. Essa legítima posição jurídica não é de agora. Já preocupou especialistas como André Buttgenbach, Paul Cère, Carlo Girola, Agustín A. Gordillo, Silvio Lessona, Oreste Rannelletti, Guido Zanobini e Rafael Bielsa. Contudo, anote-se, não a identidade de um mesmo pensamento orientador, mas um mesmo sentido de definição com respeito à problemática de estrutura administrativa.

6. Francisco Soto Nieto — VOLUNTAD UNILATERAL GENERADORA DE OBLIGACIONES — *Informacion Juridica* — nº 313 — Madrid, 1972.

§ 4º — AO ESTADO CABE A ESCOLHA DA  
PESSOA JURÍDICA

Nada de estranho sucede com as novas ou velhas pessoas jurídicas quando surgem no mundo do Direito Administrativo. E nada se justifica, na doutrina, para a tirada de conclusões fora do largo contexto legal e de sistema.

Como observamos, as fundações continuam como fundações, sejam quais forem os fins pretendidos. O regime é o mesmo tanto na esfera privada como na ordem administrativa. A distinção que se possa fazer entre uma e outra entidade fundacional, expressa tão somente uma natureza peculiar.

Igualmente acontece com as sociedades mistas na sua específica função singularizada. E também, sem nenhuma dúvida, com as empresas públicas e as autarquias. Ao Estado, de sua parte, cabe a escolha da pessoa melhor apropriada às finalidades perseguidas.

Jamais, no entanto, poder-se-á dizer, que uma ou outra forma tenha caído em desuso. Todas elas, sem exceção, servem à administração indireta naquilo que é considerado como essencial em razão do fim pretendido. De resto, são autênticas e legítimas as distintas opções legais.

A valiosa lição de BIELSA vem de longa data (7). Marcando, no que diz com os novos fenômenos, a herança que o Direito Administrativo recebeu do Direito Civil (8). Não permitindo, que essa herança recebida na sua pureza original, apareça desvirtuada face aos exageros publicísticos.

---

7. Rafael Bielsa — RELACIONES DEL CÓDIGO CIVIL CON EL DERECHO ADMINISTRATIVO — Buenos Aires, 1923.

8. Consulte-se: André Hauriou — UTILIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO DAS REGRAS E PRINCÍPIOS DO DIREITO PRIVADO — *RDA* — Vol. I, Fasc. II; Ruy Cirne Lima — DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO PRIVADO — *RDA* — Vol. XXVI/19; Carlos Medeiros Silva — PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO E DE DIREITO PRIVADO — *parecer* — *RDA* — Vol. III/434; M. Seabra Fagundes — DA CONTRIBUIÇÃO DO CÓDIGO CIVIL PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO — *RDA* — Vol. 78/1; e ainda, Ruy Cirne Lima — O CÓDIGO CIVIL E O DIREITO ADMINISTRATIVO — *RDA* — Vol. 62/I.

### § 5º — FORMAS ADEQUADAS E PARTICIPAÇÃO

Diga-se de passagem que as autarquias falham ou falharam, não poucas vezes, por excesso de tutela e quebra de autonomia, ou então pela rigorosa dependência administrativa, quando na verdade impor-se devia com severidade o largo princípio da responsabilidade.

No Brasil foi a intervenção não discriminada que levou as entidades autárquicas às crises internas constantes de funcionamento, transformando-as em simples departamentos estatais. Talvez, o mesmo fato, na sua evidência, tenha influído nas sociedades de economia mista.

Mas são as teorias, as especulações teóricas, que divergem de uma concepção formalista e positiva do direito. Assinalando posições curiosas que em nada se justificam, mas que no entanto se conflitam com a ordem indispensável aos sistemas jurídicos.

É incontestável que de há muito está se notando, na esfera dos direitos internos, um crescente crescimento da presença do Estado na vida econômica, não apenas como regulador de atividades produtivas e financeiras, mas como também de atuação direta (ou indireta) como empresário.

Em matéria de serviço público, sem dúvida, alguns empreendimentos por seu vulto, não permitem às pessoas privadas assumirem isoladas os riscos do negócio econômico. Encontradas as fórmulas adequadas, num regime que seja ou não de participação, os fins estão assim resguardados.

### § 6º — O INSTRUMENTO ADOTADO NO PROCESSO CRIADOR

São novas dimensões e novas perspectivas que busca a moderna Administração. Dessarte, no campo jurídico terá o Estado como missão específica e objetivo fundamental aquilo que se poderia talvez considerar como interesses públicos e privados convergentes.

Nada mais é válido senão o que resultar do estudo conjugado do instrumento específico utilizado pelo poder público e do processo de

elaboração (no sentido da boa técnica) para a criação das mais diferentes pessoas administrativas.

Dois pontos exigem atenção do hermeneuta: aquele que diz com o instrumento adotado e aquele outro que diz com o processo criador. Não possibilitando assertivas que possam desmerecer este ou aquele instrumento, este ou aquele modo de proceder dentro de faculdades legais.

Considere-se que não há razão de ser para o que BILAC PINTO apontou no concernente às sociedades de economia mista (9). O advento das modernas empresas públicas jamais trouxeram ao Estado outra preocupação senão aquela de operações outras melhor capazes de realizações práticas.

No mesmo equívoco incidiu J. CRETELLA JÚNIOR tratando das autarquias (10), afirmando que tal modelo jurídico tem os seus dias contados ou parece estar superado em nossa época. É preciso não confundir, mas simplesmente distinguir. Eis que os meios aqui correspondem aos fins.

### § 7º — AS ESTRUTURAS ORGÂNICAS

Traga-se à colação, com respeito às autarquias, o alentado estudo-tese de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (11). Não bastando, busque-se pelo que traduz da realidade administrativa, o trabalho-ensaio em torno das melhores figuras que servem aos melhores propósitos de descentralização institucional e jurídica (12).

Demais a mais, as estruturas são orgânicas, nos sistemas administrativos e jurídicos. Observando o Estado na divisão dos seus

---

9. Ver: O DECLÍNIO DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E O ADVENTO DAS MODERNAS EMPRESAS PÚBLICAS in *ESTUDOS SOBRE A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA* — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro, 1954.

10. *EMPRESA PÚBLICA* — São Paulo, 1973 — pág. 270.

11. Consultar: *NATUREZA E REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS* — São Paulo, 1967.

12. Celso Antônio — *PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS...* — ob. cit. — São Paulo, 1973.

---

poderes, a Administração pela função, é precisamente a *forma* que explícita e determina a conceituação física e jurídica de qualquer órgão público.

Só pela *forma* adotada o órgão se individualiza ou personifica qualificando a sua posição no direito e a sua categoria na estrutura do Estado. É pelo ato legal de criação do órgão que as categorias ganham conteúdo, atividade funcional e também corpo no conjunto orgânico estatal (13).

A tendência não é outra que aquela hoje aceita e consagrada: a da *racionalização* do Estado e do poder administrativo, a da racionalização dos meios para a realização efetiva dos serviços públicos essenciais, a da racionalização dos modos de execução na atividade administrativa.

Para tal efeito servem bem as fundações, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e as autarquias. Cada qual, como pessoa, exercitando fins e objetivos programados. Cada entidade, na sua expressão de força jurídica, tornando possível ao Estado prestar serviços públicos.

#### § 8º — MISSÃO FUNCIONAL E PERSONALIDADE JURÍDICA

Podendo-se falar em missão funcional ou em regime peculiar de competência especializada, todas essas pessoas administrativas nominadas, integradas na estrutura estatal ou na ordem jurídica positiva, passam a servir ao interesse público qualificado em termos de objetivos coletivos.

A questão é, sobretudo, de personalidade jurídica. Personalidade que, pelo traço fisionômico fundamental, distingue as pessoas administrativas umas das outras. Personalidade que está inclusa na própria natureza do instituto. Sem embargo, todavia, das origens no processo histórico.

---

13. Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — INTRODUÇÃO À TEORIA DO ÓRGÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO — *Separata de la revista de Ciencias Administrativas* — Ano XIV — nº 34 — La Plata, 1971.

Nas autarquias, prevalecem os elementos autônomos “que se impõem por virtude própria” (14). Não se impondo, na figura jurídica, simplesmente a vontade estatal, mas a necessidade do serviço. Necessidade esta aliada à capacidade de administrar-se. De bastar-se num regime de autonomia.

Está claro que com as fundações o mesmo não sucede. Nem com as empresas públicas ou as sociedades de economia mista. Eis que as autarquias surgem de um desdobramento do poder público estatal, ao passo que as demais figuras aparecem manifestas na sua mais legítima pureza institucional.

Os regimes é que são diversos, basicamente diferentes. Acaso existam conotações não fazem elas características semelhantes e nem sequer assemelhadas. Basta afirmar que, nem por serem pessoas administrativas, sejam as fundações, empresas públicas ou sociedades mistas, pessoas públicas.

#### § 9º — A PRESTAÇÃO INDIRETA DE SERVIÇOS

Por favor, não se façam confusões estéreis. A excelência das autarquias não pertence ao tráfico das tendências positivas ou negativas do pensamento doutrinário. Nem tão pouco o que representam as fundações, ou as sociedades de economia mista, e também as modernas empresas públicas.

São figuras reais, não abstrações jurídicas. Existem, apesar do nosso gosto ou inclinação especulativa. O problema continua vivo na sua realidade e na sua dimensão jurídica. Não discutido nas suas implicações temáticas, mas equacionado nas suas proporções conjunturais (15).

---

14. Celso Antônio — NATUREZA E REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS — cit. — pág. 220.

15. Sobre as autarquias, procure-se a leitura de dois importantes trabalhos do professor Juan Carlos Luqui: 1) REGIMEN JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD OFICIAL — com um estudo de Rafael Bielsa em torno das *Contingencias Políticas del Regimen legal de las universidades* — Buenos Aires, 1968; 2) AUTONOMIA Y AUTARQUIA UNIVERSITARIA — *La Ley* — Tomo 146 — pág. 1.033 — Buenos Aires, 1972.

As autarquias, todavia, já mais sentidas pela compreensão unânime da doutrina (16). Alargadas no processo administrativo descentralizador. Colaborando com o Estado inclusive no processo de desconcentração e descentralização geográfica ou territorial. Como pessoas até marcadas de supremacia.

No direito brasileiro, o Decreto-lei nº 200, que já anteriormente noutra oportunidade comentamos, mesmo com a alteração trazida pelo Decreto-lei nº 900, acabou com as tergiversações. Integrador da estrutura administrativa, consolidou de plano a prestação *indireta* de serviços.

Efetivamente, pelo desempenho de serviço público, aparecem todas as nominadas expressões jurídicas figurativas, como pessoas administrativas. Quer se criem ou formem, na Administração indireta, no regime de direito privado ou no caso das autarquias por força de personalidade pública.

#### 10º — REGRAS JURÍDICAS E CAPACIDADE

A questão a apreciar, portanto, limita-se ao âmbito da permitida atividade administrativa. À preexistência de regras jurídicas de caráter funcional, ou seja, de competência jurisdicional. Regras que se vinculam à capacidade jurídica, ou melhor, à condição de existência da pessoa.

Nas fundações, não esqueçamos, a tese é uma só. O caráter da fundação, como figura jurídica, manifesta-se de pronto nos regimes jurídicos. Numa linha clássica de hábil adequamento. Valendo a relação administrativa em razão da validade do procedimento e do elemento *vontade pública*.

Não fosse a relação de administração tanto peculiar ao direito público como ao direito privado, então os valores personalizados

---

16. Basta o que já ensinaram grandes administrativistas como Orlando, Santi Romano, Salandra, D'Alessio, Cino Vitta, Raggi, Bodda e Ugo Fort. Senão estes outros, como no Brasil, Tito Prates da Fonseca, Mário Masagão, Themístocles Cavalcanti, Ruy Cirne Lima, Cretella Júnior, A. B. Cotrim Neto, Meirelles Teixeira, Hely Lopes Meirelles, Luís Delgado e Carlos Medeiros Silva. Não falando dos Bandeira de Mello, Oswaldo Aranha e Celso Antônio. Mas ainda lembrando, no estrangeiro, Horacio Heredia, Bielsa, Basavilbaso, Ranelletti, Zanobini, Manuel Maria Diez e Marienhoff.

poderiam aparecer sob outros aspectos fisionômicos. O processo de direito público jamais se conflita na ordem pública com o processo de direito privado.

Ressalte-se, pela importância da relação existente e permanente, que o que importa é a “categoria jurídica utilizada” (17). O sentido formal da manifestação de vontade administrativa. A causa ou o fim do motivo legal. Nunca, sem dúvida, as diferenciações conceituais ou de pessoa.

Qualquer regime legal, diz naturalmente com o interesse público peculiar. Não se podendo descaracterizar um instituto privado só porque o fim é público. Tal posição, se adotada, contraria a unidade do direito, opõe-se ao direito como sistema normativo ou de princípios ordenativos.

### § 11º — AS PESSOAS ADMINISTRATIVAS

Aceite-se, como a mais correta posição, a explicada por RUY CIRNE LIMA, ampliando porém um conceito que não possui mais estreitas limitações doutrinárias, pois as pessoas administrativas apontando uma “adequação específica à atividade de administração pública que lhes é peculiar” (18), instituídas por lei para a execução de serviços de interesse público, não continuam como eram antes adstritas apenas àquelas poucas de natureza política.

Na sua extensão dominam a relação de administração, operando na constância através de instrumentos próprios ou organismos de ação. Relação que, na realidade, determina e informa a organização interna da pessoa administrativa (19). Mas é, todavia, na diversificação das pessoas que reside o “x” da equação jurídica. Ou o aparecimento, na estrutura geral administrativa, quer

---

17. Lafayette Pondé — A VONTADE PRIVADA NA FORMAÇÃO OU NA EFICÁCIA DO ATO ADMINISTRATIVO — *RDA* — nº 63/18; Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — REGIME JURÍDICO DAS FUNDAÇÕES NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO — Ciências Administrativas — La Plata, 1972; Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — AS FUNDAÇÕES E O DIREITO ADMINISTRATIVO — *RDA* — nº 100/1.

18. Ver: SISTEMA DE DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO — *Introdução* — Vol. I — Porto Alegre, 1953 — pág. 139.

19. Ruy Cirne Lima — ob. cit. — Vol. I — pág. 143.

das autarquias e sociedades de economia mista, quer das empresas públicas e das fundações. Num desenvolvimento que só o interesse público acautela (20).

De uma maneira ou de outra, só o interesse público é preponderante para a especialidade do serviço público. Como veremos, pouco mais adiante, antes da lei está o fato. O *fato* como realidade e como verdade, obrigando a Administração a conhecer de algumas ou muitas necessidades coletivas, de alguns ou muitos problemas que afetam a própria organização administrativa.

A problemática é, portanto, não só de vontade pública, mas de evidência no contexto social. Não sobra ao Estado, diante da técnica do proceder jurídico, senão as opções aconselhadas pelo sistema. Nada podendo inventar, mas podendo buscar as formas nos tradicionais institutos já consagrados pela história nos diferentes regimes de organização administrativa.

#### § 12º — INTERESSE PÚBLICO E NEGÓCIO JURÍDICO

Falando de *negócio jurídico*, numa expressão terminológica não muito convincente mas realística, MICHEL CANTUCCI dá com largueza a definição que se espera para as espécies de atividade da Administração (21), recomendando porém a necessidade de qualificação dos meios que levam à proteção do interesse público.

O importante, contudo, ainda que assim não lembre o professor de Siena, está em se determinar na qualificação das pessoas, o que seja negócio em direito público ou negócio em direito privado. Até onde possa ir a Administração para materialmente efetivar o interesse público. O problema, no entanto, não ganha dificuldade ante a premência do fato acontecido. Ou simplesmente diante de fatores que se fazem positivos para a ordem social ou econômica.

---

20 “E hoje como ontem, a multiplicidade dos fins que, na comunidade política, se propõem à atividade da administração pública, provoca e estimula, quase incessantemente a multiplicação das pessoas administrativas, sem função política” (Cirne Lima — ob. cit. — Vol. I — pág. 145).

21. Consultar: L'ATTIVITA DI DIRITTO PRIVADO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE — Padova, 1942 — pág. 47.

E essa é, explicitamente, uma função normativa da lei. Da norma, por assim falar, depois que se adotam critérios formais e finalísticos. Da lei e da norma que estabelecem, em consequência, categorias que se afirmam condicionadas, ou então vinculadas, às conveniências da Administração.

Diga-se, sem temor de equívocos doutrinários, atendendo principalmente o que pretendem as empresas públicas e as sociedades econômicas, que o conceito de negócio jurídico jamais pode considerar-se estranho ao direito público<sup>(22)</sup>, tendo em conta os elementos que atuam inspirando a vontade estatal.

Logo, essa vontade, não é bem livre, está sujeita à escolhas de procedimento e de processo. Sendo livre, no entanto, no que diz com as pessoas administrativas, para em razão do fim impor a forma jurídica, para em razão da causa determinar a qualidade da figura administrativa.

### § 13º — O FATO E A LEI

O elemento condição-fato (*conditio facti*) aparece tão logo se faça presente em certo serviço público indispensável. O elemento condição-lei (*conditio iuris*) vem depois para concretar a obrigação que nasce da realidade administrativa, econômica ou social, vinculando o Estado ao interesse público.

Compete, sem dúvida, à Administração, *sentir* o serviço público quando manifesto, ou seja, quando imposto pelo interesse geral. Daí a relevância que a doutrina francesa concedeu ao fenômeno *serviço público*: com DUGUIT defendendo o intervencionismo e HAURIOU a institucionalização<sup>(23)</sup>.

São duas posições de admirável objetividade crítica e conceitual. Acolhendo, uma mesma tese através de uma linha distinta de pensamento, a tese bastante simples de que os *modos* e os

22. Michele Cantucci — ob. cit. — pág. 54.

23. Léon Duguit — TRAITÉ DE DROIT CONSTITUTIONNEL — Vol. I — Paris, 1921/1925 — págs. 223/439; Maurice Hauriou — PRÉCIS DE DROIT ADMINISTRATIF ET DE DROIT PUBLIC — Préface — Paris, 1936.

*meios* pertencem à livre escolha da Administração, guardados os pressupostos de oportunidade, poder jurídico e conveniência.

No entanto, não é bom esquecer, mesmo diante da liberação dos modos e dos meios, e onde a discricção administrativa permite ao Estado indicar a pessoa jurídica adequada, o que ANDRÉ BUTTGENBACH chama de serviço público *orgânico* (24). Possibilitando, destarte, no problema quando surge, uma noção material que não se conflita com o conceito jurídico.

#### § 14º — FACULDADES OPCIONAIS E NÃO DISCRICIONARIEDADE

Por certo, as faculdades opcionais da Administração não lhe dão discricionariiedade quanto aos *modos* e aos *meios* de se criarem pessoas administrativas para a execução de serviços públicos, tidos como indispensáveis ou mesmo prioritários. São faculdades ordenadas, disciplinadas, regulamentadas, ainda que pese a primacialidade estatal, a supremacia do poder administrativo.

Acreditando no processo de direito privado, a Administração nada mais faz que submeter-se à tutela de regimes jurídicos, ou seja, aos sistemas que mantêm a ordem jurídica consagrada. Nisto, evidentemente, não vai nenhuma novidade, pois as *figuras* quando são criadas não escapam das rígidas determinantes legais e positivas.

À vista disso, é que se harmonizam, os dois aspectos de procedimento: o *público* com respeito aos fins-objetivos, e o *privado* pelo *modus faciendi* que não comporta outras alternativas senão as inspiradas pelas técnicas comuns e também positivas.

A única justificável exceção de origem aparece nas autarquias (25). Nunca com os organismos autônomos, entidades priva-

---

24. Ver THÉORIE GÉNÉRALE DE MODES DE GESTION DES SERVICES PUBLICS EN BELGIQUE — Bruxelles — Paris, 1952 — págs. 74 e segts.

25. Prevaecem nas autarquias alguns fundamentais elementos diferenciados, a saber: ser órgão indireto do Estado, ter capacidade específica de direito público, possuir interesses que são concernentes aos da administração, agir com liberdade e no exercício de funções administrativas, realizar administração pública em nome próprio, fazer descentralização por colaboração, ter

das de fins públicos, instituídas com a finalidade específica de executar determinado programa, como pode ser uma fundação, uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista.

Aliás, há de se entender, que a tarefa de execução de um serviço, não foge da natureza da pessoa jurídica. Para isso, é que elas se qualificam, frente às variações de atividade administrativa. E para permitir, na flexibilidade, o cumprimento das obrigações.

### § 15º — PERSONALIDADE E CAPACIDADE

Quando se lança mão do recurso das fundações, o que se quer é uma entidade fundacional capaz de atender às peculiares circunstâncias do serviço. Um organismo apropriado que possa dar resposta à determinada promoção administrativa de interesse coletivo. Com atribuição expressa de personalidade e de capacidade jurídicas.

No dizer de MARCELO CAETANO, com formação singular, onde a capacidade é sempre determinada pela ordem jurídica, mas capacidade que “pode ser mais ou menos ampla, limitar-se ao direito privado ou estender-se também à esfera do direito público” (26). Precisamente aqui, nas premissas, guarda o instituto, a sua virtualidade vital e potencial como pessoa.

Os mesmos argumentos informativos valem para as empresas públicas criadas sob a égide do poder estatal. Bastando para tais pessoas a sua forma específica de direito, o limite na extensão dos poderes de gestão e a incidência do vínculo relacional com o Estado. O que varia, substancialmente, contudo é o ponderável elemento finalístico de linha de ação econômica (27).

---

fins de serviço público, e, ter autonomia pelo fato de receber delegação de poderes e outorga de funções. Além do mais, vincular-se ao Estado, pela tutela administrativa.

26. Caetano — DAS FUNDAÇÕES — Subsídios para a interpretação e reforma da legislação portuguesa — Lisboa, 1962 — pág. 54.

27. Urbano Valero Agundez — LA FUNDACIÓN COMO FORMA DE EMPRESA — Valladolid, 1969; Celso Antônio Bandeira de Mello — PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E ADMINISTRAÇÃO INDIRETA — São Paulo, 1973.

Ressalvados os motivos de estrutura e funcionalidade, as sociedades de economia mista muito se assemelham às empresas públicas. O que se quer para uma ou outra pessoa não é propriamente uma distinção demarcatória específica, mas disposições administrativas que pela tipologia definam em razão dos fins as características internas<sup>(28)</sup>.

Daí a considerar, para ambas as espécies de pessoas, o ato formador, a composição do capital e a estrutura personalizada. Não importam, no *affaire*, que alguns fins possam transcender aos objetivos imediatos da Administração. Toda verdade tem suporte na natureza da relação administrativa. Relação que se exterioriza dos objetivos visados na criação.

#### § 16º — AS DISTINÇÕES NA OPÇÃO DA FORMA LEGAL

Prevalecem, nas citadas pessoas administrativas, inclusive em parte também nas fundações, alguns pressupostos que são de natureza autárquica. Levando, não poucas vezes, a doutrina a equívocos não procedentes. Baralhando os conceitos ou tendendo para impropriedades substanciais.

Os modos e as práticas legais, tendo em mira a execução de serviços públicos, trazem a confronto numa unidade de propósitos, condições que se tornam comuns e generalizantes. Tais como os objetivos visados no ato de criação, a organização peculiar interna e a participação do Estado na formação da pessoa administrativa<sup>(29)</sup>.

28. Themístocles Brandão Cavalcanti — EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA — Revista de Ciência Política — Fundação Getúlio Vargas — Vol. 7, nº 4 — Rio de Janeiro, 1973; Arnaldo de Oliveira Werneck — AS ATIVIDADES EMPRESARIAIS DO GOVERNO FEDERAL NO BRASIL — Revista Brasileira de Economia — Vol. 89/110 — Rio de Janeiro, 1969; Rubem Nogueira — FUNÇÃO DA LEI NA VIDA DOS ENTES PARAESTATAIS — Revista de Direito Administrativo — Vol. 99/33 — Rio de Janeiro, 1970; José Nabantino Ramos — EMPRESAS PÚBLICAS — Revista de Direito Público — Vol. 17/99 — São Paulo, 1971; A. B. Cotrim Neto — AUTARQUIAS E EMPRESAS PÚBLICAS — RDP — Vol. 20/48 — São Paulo, 1972.

29. “Todos esses elementos conduzem à afirmação de que existe uma estrutura de direito privado, não obstante certos privilégios e prerrogativas de que podem gozar e de preceitos legais especiais relativos à natureza dos seus funcionários e ao preenchimento de certos cargos de direção” (Themístocles Cavalcanti — trab. cit. — loc. cit. — pág. 49).

As distinções, contudo, são orgânicas na opção da forma legal adequada. Mas numa medida e grau de participação que evidencia antes a incidência do critério administrativo e jurídico sobre o econômico (30). Não obstante, sem dúvida, as implícitas determinações de política econômica.

Ainda que as empresas públicas, no momento, sejam as pessoas mais comumente aconselhadas, isto não quer dizer que as outras não tenham a sua grande importância no quadro da Administração indireta. Tanto assim que permanecem como instrumentos variáveis na variada atividade administrativa.

O que conduz à confusão, considerando horizontalmente o problema dos estabelecimentos públicos no seu entendimento mais amplo, é a *autonomia* como regra de existência nas pessoas jurídicas. Nos sistemas legais, ou regimes jurídicos, no entanto, a *autonomia* não surge como mera condição eletiva.

Observadas as pessoas administrativas em função de administração, ou então, na gestão dos interesses peculiares de serviço, é a *extensão* da autonomia legal, as fronteiras até onde possam atuar, a presença de prerrogativas que cobrem os controles externos na sua eficácia fiscalizadora.

## § 17º — EXPANSÃO DOS INSTRUMENTOS OPERACIONAIS

Certo que a preocupação em torno das empresas públicas absorvam hoje mais largo interesse doutrinário (31). Justifica-se, tal

---

30. Agustín A. Gordillo — EMPRESAS DEL ESTADO — Buenos Aires, 1966 — pág. 17. E também, de um modo geral, ou em tese: Álvaro Caminha Muniz — A EMPRESA PÚBLICA NO DIREITO BRASILEIRO — Rio de Janeiro, 1972; Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — FUNDAÇÕES E EMPRESAS PÚBLICAS — São Paulo, 1972; Sérgio de Andréa Ferreira — AS FUNDAÇÕES DE DIREITO PRIVADO INSTITUÍDAS PELO ESTADO — Rio de Janeiro, 1973.

31. Consultar, para melhor pesquisa: Roger Houin — LA GESTION DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET LES MÉTHODES DE DROIT COMMERCIAL — Paris, 1952; A. Brewer Carías — LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN EL DERECHO COMPARADO — Caracas, 1967; H. Hanson — PUBLIC ENTERPRISE AND ECONOMIC DEVELOPMENT — Londres, 1966; R. B. Garrido Valenzuela — LAS EMPRESAS ESTATALES — Santiago do Chile, 1966; L. Solari — L'IMPRESA PUBBLICA NEL TRATATTO DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA — Milano, 1965; G. Caballero Sierra —

posição de interesse, pela expansão dos instrumentos operacionais em áreas que superam o direito interno para alcançar projeção internacional (32).

Nas fundações, no estágio atual em que se encontram, as dimensões não passam de locais, regionais ou nacionais. Nas sociedades de economia mista, as perspectivas atingem talvez relações de maior profundidade e de alcance econômico. Quanto às autarquias, não vão além da conjuntura nacional.

Nem por isso, os diferentes modos e práticas, não deixam, pelas distintas linhas de ação, de apresentar peculiaridades essenciais de conteúdo programático. Todos eles servem ao Estado e à Administração. Inscrevem-se no direito positivo e público de cada nação. E cada qual, na sua maneira jurídica.

Verifique-se, na complexa problemática de índole internacional, que a ação estatal não se faz fora dos sistemas jurídicos. Mas respeitando o que dizem as regras jurídicas internas. No tocante às alternativas de entendimentos associativos internacionais, vigem duas constantes: uma de forma da pessoa jurídica, outra de objetivos que se consagram através de convênios, acordos ou simplesmente de contratos de adesão (33).

No Brasil, por exemplo, como na maioria das legislações estrangeiras, não se prevê a ação internacional econômica ou de negócio. Mas mesmo que não se preveja, esse tipo de ação extrapolando fronteiras, se completa por força de interesses comuns que se integram, ou de interesses que visam a integração de importantes setores da economia pública.

---

LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO — Bogotá, 1972; Jean de Soto — GRANDS SERVICES PUBLICS ET ENTREPRISES NATIONALES — Paris, 1971; Eduardo White — EMPRESAS MULTINACIONALES LATINOAMERICANAS — Mexico, 1973.

32. Buscar pela objetividade: Félix Peña, Eduardo White, Susana C. de Zalduendo — EMPRESAS MULTINACIONALES LATINOAMERICANAS — Estudio de los aspectos jurídicos de la Asociación Internacional de Empresas en America Latina — ALALC — Montevideo, 1973.

33. Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — REGIME LEGAL DAS EMPRESAS PÚBLICAS NO BRASIL — Ação internacional — trabalho informativo, aqui em parte transcrito neste livro, escrito por solicitação do *Instituto para la integración de America Latina* (INTAL) — Buenos Aires, 1973.

### § 18º — AS FIGURAS JURÍDICAS DA ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL

No que respeita à posição brasileira, já definida no contexto do sistema, o que importa reflete-se em alguns aspectos importantes;

- a) na existência de uma estrutura empresarial múltipla nos seus devidos fins legais específicos;
- b) numa estrutura que passou a ser móbil no ativamente das relações internas e também exteriormente;
- c) mobilidade que oferece ao regime empresarial público uma variada tipologia de unidades assemelhadas;
- d) tipologia que não se prende a uma única forma legal porque assume diversidade na formulação jurídica.

Como já lembramos, no acerto entre nações, em razão da posição legal brasileira, o que se objetiva são projetos comuns em formas conjuntas. Uma associação, por assim dizer, vinculada aos sistemas legais binacionais ou então multinacionais (34).

Nas *espécies* brasileiras há a preocupação: de recursos financeiros, de bens de capital e de recursos tecnológicos. Tudo naturalmente conforme as distintas formas permitidas de associação. Eis que não se pode, nem se deve, estabelecer critérios exclusivos de entendimento, pois os possíveis critérios assentam na viabilidade dos projetos e na possibilidade de participação econômica.

De momento, na esfera, das pesquisas comparadas, as implicações ao menos em tese, partem de uma convenção. Nascem de uma linha mestra de acordo na ação econômica de comércio internacional. Mediante a qual, as partes legítimas interessadas, estabelecem termos que informam reciprocidade (35).

---

34. Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — *trab. cit.* — INTAL; mais FUNDAÇÕES E EMPRESAS PÚBLICAS — Regime Jurídico das Empresas Públicas no Brasil — São Paulo, 1972.

35. “Nos objetivos (finalidades) e funções específicas, reside a possibilidade de ação internacional, através naturalmente das próprias empresas ou de subsidiárias formadas com a adesão de pessoas estrangeiras. A não ser que haja proibição expressa ou taxativa, a livre atuação é sempre permitida. Está claro, no entanto, pelo menos no Brasil, que as variações na legislação econômica e comercial, cambial e financeira, não constituem fatores negativos,

## § 19º — A ESCOLHA DA FORMA JURÍDICA NO BRASIL

A escolha da forma jurídica no Brasil é essencial, mas não é o elemento mais importante e fundamental. São os fins que definem a natureza da empresa pública, não necessariamente os elementos formativos. Daí porque, numa atuação ordenativa geral, não há o Estado de prescindir dos outros tipos de pessoas como as fundações e as sociedades de economia mista.

Correto que, as empresas públicas, tenham assumido projeção de proporções não esperadas. Ou que, em termos de programação de política econômica, buscassem o amparo do processo de direito privado, e além desse amparo, tomassem para si, as excelências das sociedades por ações ou mistas.

Tanto essa projeção é verdadeira, que no *conceito-sentido* de ação empresarial pública no Brasil, não se distinguem basicamente as sociedades por ações, as mistas ou as empresas públicas propriamente chamadas.

São elas, as empresas públicas, as formas de tipo privado, apesar do controle e da tutela, economicamente mais abertas e flexíveis, pelas quais, o Estado, na sua soberania, intervém ou pode intervir na ordem econômica. E praticar atos que possibilitem rentável ação internacional (36).

---

mas motivantes dos acordos que se fizerem necessários, ou que então já existam” (Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — trab. cit. — *Ação internacional* — INTAL, 1973.

36. O interesse em torno das empresas públicas não é de agora. Alcança a pesquisa em todos os aspectos necessários. Haja visto, a título informativo, o trabalho antológico realizado na Espanha sob a responsabilidade de um especialista do porte do professor Evelio Verdura y Tuells (LA EMPRESA PÚBLICA — “Studia Albornotiana” — Real Colegio de España, 1970). Ressalte-se, no esforço de seleção (dois volumes com 1.912 págs.), a enumeração preciosa da matéria em debate: “Giuseppe Ugo Papi, *La función del Estado en las economías mixtas*; Guido Menegazzi, *Las características fundamentales del mercado y de la empresa en una economía mixta*; Gaetano Stamatì, *La empresa pública en el marco de la acción económica del Estado*; J. A. García-Trevijano, *Concepción unitaria del sector público*; Massimo Severo Giannini, *Actividades económicas públicas y formas jurídicas privadas*; Andrea Arena, *Contribución a la sistematización jurídica de los entes públicos que ejercen una actividad económica*; Vittorio Bachelet, *Estructuras y garantías de la actividad empresarial del Estado*; José María Navarro, *Consideracio-*

Não vamos dizer que a experiência em termos jurídicos não seja a melhor aconselhada. Desconcentrar e descentralizar, no âmbito da Administração, é a única solução para os problemas,

---

*nes en torno a la planificación económica y la empresa pública; Silvio Lessona, Líneas generales sobre la empresa pública; Juan José Perullés, Perfiles de la empresa pública; Giuseppe Petrilli, La ética de la empresa pública; Federico Silva Muñoz, La propiedad de la empresa pública; Gustavo Minervini, La empresa pública y el estatuto del gran empresario mercantil; Francesco Galgano, Sobre la estructura técnico-jurídica del concepto de empresario público; Vittorio Ottaviano, Sometimiento de la empresa pública al Derecho privado y exigencias conexas con los fines públicos que mediante el ejercicio de la empresa se quieran conseguir; Urbano Valero Agúndez, La fundación como forma jurídica para empresas del sector público; Gastone Cottino, Participación pública en la empresa privada e interés social; Pasquale Saraceno, El fin del beneficio en las empresas públicas de producción; Giorgio Stefani, La política tarifaria y la gestión de las empresas públicas en relación a la persecución de los fines estatutarios; Guglielmo Gola, Introducción al análisis de los efectos redistributivos (fiscales) de las empresas públicas; Eugenio Pérez Botija, Problemas fundamentales de los entes públicos económicos en relación con su personal; Alvaro Garralda Valcárcel, La participación del personal en la gestión de las entidades públicas; César Albiñana, Empresa pública y servicio público. La contabilidad de las empresas públicas en España; Witold Czachorski, Responsabilidad del director de la empresa pública frente al Estado socialista; Franco Bricola, El Derecho penal de la empresa pública; Santiago Martínez Caro, Problemas de inmunidad de la empresa estatal en Derecho internacional; Alberto Ballarín Marcial, La cuestión de la empresa pública agraria; Klaus Vogel, Las empresas públicas en la República Federal Alemana; Wilhelm Weber, Datos y problemas de las nacionalizaciones industriales en Austria; Edmond Langer, Comentario sobre el artículo del profesor Weber; A. Maurice Flamme, El régimen de las actividades comerciales e industriales de los poderes públicos en Bélgica; Fernando Garrido Falla, La empresa pública en el Derecho español; Sebastián Martín-Retortillo, La empresa pública como alternativa (un análisis del sistema español); Justino F. Duque, Empresas nacionales, iniciativa privada y libre competencia en el Derecho español; Tomás Ramón Fernández Rodríguez, La organización y el control del sector público industrial en España; José Sirvent, El Instituto Nacional de Industria; Manuel Raventós Noguera, Régimen jurídico del Banco de España, entidad de Derecho público; Fermín Zelada de Andrés Moreno, El Banco Exterior de España: su historia, características y problemática actual; Fernando Sánchez Calero, Manifestaciones del empresario público de seguros; Isidro E. de Arcenegui y Luis M. Cosculluela, La empresa nacional Iberia, Líneas Aéreas de España, S. A.; Evelio Verdura y Tuells, La Sociedad de Inversiones Mobiliarias en el Exterior, S. A. (S. I. M. E. X.); José Luis Meilán, Cuestiones institucionales de las empresas públicas en España; Francisco Peregrín Puga, Las fábricas de la Real Hacienda. Un prototipo de empresa pública en la España del siglo XVIII; Karel Capek, La empresa del Estado en Checoslovaquia; J. C. Venezia, Las empresas públicas en Francia; Kenneth Polak, Las empresas públicas en Gran Bretaña; Epaminondas Spiliotopoulos, Las empresas públicas en Grecia; Joseph M. M. Maeyer, Las empresas públicas en los Países Bajos; Mario Casanova, Evolución de la disciplina de las empresas públicas en Italia. Empresa pública y empresa privada de la Constitución; Vincenzo Spagnuolo Vigorita, Las empresas nacionalizadas; Sabino Cassese, Las participaciones estatales en Italia; Giorgio Bo, Los aspectos financieros del sis-*

ainda não equacionados, e que surgem do inevitável desenvolvimento. Sobretudo com os sucessos da ciência e da tecnologia, submetendo o Estado à situações forçadas de real comportamento administrativo.

### § 20º — CONCLUSÃO

Toda e qualquer atividade administrativa é objetiva, racional e formal. Desconcentração ou descentralização não são apenas simples questões propostas à curiosidade do pensamento doutrinário. São *fenômenos* sim, e que pertencem à lei científica da divisão do trabalho administrativo.

Mesmo nas Administrações *centralizadas* a problemática assume evidência indisfarçável. Principalmente quando se trata de órgãos, serviços e competências decisórias. Sobretudo quando nos regimes políticos o Estado se organiza em círculos de atividade jurisdicional e geográfica.

Sem reservas, diga-se, são as leis naturais, de geo-política, de geo-economia, atuando na formação da vontade estatal. Obrigando o Estado para bem viver, *desconcentrar-se* para funcionar. Impondo à Administração critérios não só de hierarquização, mas de transferência de poderes e deveres.

---

*tema de las participaciones estatales; Fabio Roversi Mónaco, Consideraciones sobre los entes "autónomos" de gestión de las participaciones estatales; Gustavo Vignocchi, Los controles sobre las haciendas autónomas y sobre las empresas con participaciones estatales; Luigi Ferri, Impresiones de un jurista sobre las haciendas con participación estatal predominante y sobre su encuadramiento sindical; Fabio Merusi, La participación de la empresa pública en la elaboración del plan; Giulio Ghetti, Notas sobre los límites generales a la actividad de las empresas públicas; Sergio Sotgia, El I. N. A., empresa pública; Giacomo Molle, En materia de empresas bancarias públicas; Guido Uberto Tedeschi, Los entes públicos económicos en el Derecho concursal italiano; Vincenzo Buonocore, Las sociedades con participación del Estado: reseña de la doctrina italiana; Ludwik Bar, Las empresas del Estado en la R. P. P.; Colette Begaux-Francotte, La empresa pública en la Unión Soviética; Gabrielè Crespi Reghizzi, La sociedad como forma empresarial en la experiencia soviética; Pierre Lavigne, Problemas jurídicos planteados por el cese de empresas en la U. R. S. S.; Borislav T. Blagojevic, Algunas características de las empresas públicas en Yugoslavia; Carlos Jorge Varangot, La empresa pública en la República Argentina; John N. Hazard, La empresa pública en los Estados Unidos de América; Humberto Briseño Sierra, La empresa estatal en México; Wilburg Jiménez-Castro, Los organismos descentralizados funcionalmente en el istmo centroamericano; Osamu Kanazawa, La empresa Japan Air Line como empresa pública".*

---

Pela *descentralização* as atividades administrativas passam a executar-se repartidamente, consoante os meios jurídicos adequados e os fins públicos essenciais programados. Integrando a estrutura estatal, as várias unidades cumprem finalidades assinaladas no ordenamento jurídico (37).

Com apoio nos institutos clássicos que informam as fundações, as empresas e as sociedades comerciais, e também de certa maneira as autarquias, o Estado busca modos e práticas legais para a execução dos serviços públicos. Não desmerecendo o direito como unidade, sistema e regime natural.

---

37. "Cada país debe determinar por sí mismo en qué medida su gobierno ha de desempeñar el papel de empresario en materia económica, y la decisión que adopte influirá a su vez en la escala y la estructura administrativa de sus empresas públicas. Hasta qué punto se halla extendido el sistema de propiedad y administración pública de las empresas económicas es cosa que difiere enormemente de un país a otro e incluso dentro de un mismo país". (MANUAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA — Conceptos Modernos y Practicos — Naciones Unidas — Pág. 86 — Nova Iorque, 1962).

## BIBLIOGRAFIA

— A —

- A. Brewer Carias — LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN EL DERECHO COMPARADO, Caracas, 1967.
- A. B. Cotrim Neto — DIREITO ADMINISTRATIVO DA AUTARQUIA, Rio de Janeiro, 1966.  
— AUTARQUIAS E EMPRESAS PÚBLICAS, *R. D. P.* — Vol. 20/48, São Paulo, 1972.
- A. Nogueira de Sá — DO CONTROLE ADMINISTRATIVO SOBRE AS AUTARQUIAS, Rio de Janeiro, 1952.
- Agustin A. Gordillo — EMPRESAS DEL ESTADO, Buenos Aires, 1966.  
— DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA ECONOMÍA, Buenos Aires, 1967.
- Alberto Venâncio Filho — A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1968.
- Alcides Greca — EL SISTEMA DE ECONOMÍA MIXTA EN REALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, Santa Fé, 1941.
- Alfonso Perez Moreno — LA FORMA JURÍDICA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS, Sevilla, 1970.
- Alfredo Paolillo — LAS FUNDACIONES EN EL DERECHO URUGUAYO, Montevideu, 1956.
- Álvaro Caminha Muniz — A EMPRESA PÚBLICA NO DIREITO BRASILEIRO, Rio de Janeiro, 1972.
- André G. Dellion — L'ETAT ET LES ENTERPRISES PUBLIQUES, Paris, 1959.
- André Hauriou — UTILIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO DAS REGRAS E PRINCÍPIOS DO DIREITO PRIVADO, *R. D. A.* — nº 67, Vol. I — Fasc. II.
- Antonio Amorth — CORSO DI DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO, Milão, 1947.
- Arnaldo de Oliveira Werneck — AS ATIVIDADES EMPRESARIAIS DO GOVERNO FEDERAL NO BRASIL, *Rev. Brasileira de Economia*, Vol. 89/110, Rio de Janeiro, 1969.

— B —

- Benjamin Villegas Basavilbaso — DERECHO ADMINISTRATIVO, Vol. I, Buenos Aires, 1949.

B. Mirkine Guetzevitch — LES NOUVELLES TENDENCES DU DROIT CONSTITUTIONNEL, Paris, 1931.

— C —

Caio Tácito — SOCIEDADES COMERCIAIS E FUNDAÇÕES DO ESTADO — Rev. Forense nº 205, Rio de Janeiro, 1964.

Carlos Medeiros Silva — PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO E DE DIREITO PRIVADO — (Parecer) — R. D. A. — Vol. III/434.

Carlos Ollero — EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA POSTGUERRA, Barcelona, 1949.

Celso Antônio Bandeira de Mello — NATUREZA E REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS, São Paulo, 1967.

— PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, São Paulo, 1973.

Claude Ducoulux — LES SOCIÉTÉS D'ECONOMIE MISTE EN FRANCE ET ITALIE, Paris, 1963.

— D —

Dario Foligno — L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA, Milão, 1966.

David L. Coombes — STATES ENTERPRISE BUSINESS OR POLITICS, Londres 1971.

— E —

Eduardo White — EMPRESAS MULTINACIONALES LATINOAMERICANAS, México, 1973.

Evelio Verdura y Tuelis — LA EMPRESA PÚBLICA (Real Colegio de España — 2 v.), Madri, 1970.

— F —

F. H. Mendes de Almeida — ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO DIREITO PRIVADO, R. D. A. — nº 67/388.

Francisco Soto Nieto — VOLUNTAD UNILATERAL GENERADORA DE OBLIGACIONES — *información jurídica* — nº 313, Madri, 1972.

Frank Sherwood — EMPRESAS PÚBLICAS, Rio de Janeiro, 1964 — São Paulo, 1973.

Felix Peña, Eduardo White e Susana C. Zalduendo — EMPRESAS MULTINACIONALES LATINOAMERICANAS — ALALC, 1973.

Fernando Garrido Falla — ADMINISTRACIÓN INDIRECTA DEL ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL, Madri, 1950.

— LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA Y EL ESTADO CONTEMPORANEO, Madri, 1961.

— G —

G. Caballero Sierra — LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO, Bogotá, 1972.

George Jellinek — TEORIA GENERAL DEL ESTADO, Trad. esp., Buenos Aires, 1943.

Georges Burdeau — TRAITÉ DE SCIENCE POLITIQUE, Paris, 1949/1952.

Giuseppino Treves — LA IMPRESSE PUBBLICHE, Torino, 1950.

— H —

H. Hanson — PUBLIC ENTERPRISE AND ECONOMIC DEVELOPMENT, Londres, 1966.

Hans Kelsen — A JUSTIÇA E O DIREITO NATURAL, Trad. port., Coimbra, 1963.

Hector Camara — SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA, Buenos Aires, 1954.

Hermann Heller — TEORIA DEL ESTADO, Trad. esp., México, 1942.

Horácio Heredia — CONTRALOR ADMINISTRATIVO SOBRE LOS ENTES AUTÁRQUICOS, Buenos Aires, 1942.

— J —

J. A. Maravall — LOS FUNDAMIENTOS DEL DERECHO Y DEL ESTADO, Madri, 1949.

J. Carlos Moreira — O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO, Coimbra, 1950.

Jean de Soto — GRANDS SERVICES PUBLIQUES ET ENTERPRISES NATIONALES, Paris, 1971.

José Afonso da Silva — ORÇAMENTO-PROGRAMA NO BRASIL, São Paulo, 1973.

José Antonio García Tréviljano Fos — PRINCIPIOS JURÍDICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, Madri, 1957.

José Cretella Júnior — EMPRESA PÚBLICA — S. Paulo, 1973.

José Nabantino Ramos — EMPRESAS PÚBLICAS — R. D. P. — nº 17, São Paulo, 1971.

Juan Carlos Luqui — REGIMEN JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD OFICIAL, Buenos Aires, 1968.

— AUTONOMIA Y AUTARQUIA UNIVERSITARIA — *La Ley*, Tomo 146, Buenos Aires, 1972.

Juan José Perulles Bassas — LA EMPRESA PUBLICA Y SU NORMATIVIDAD, Barcelona, 1970.

Juan Pablo Ramos — ENSAYO JURIDICO Y SOCIAL SOBRE LA CONCESIÓN DE SERVICIOS PUBLICOS, Buenos Aires, 1937.

— L —

L. Lopes Rodó — LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA Y LAS TRANSFORMACIONES SOCIO-ECONOMICAS, Madri, 1963.

L. Solari — L'IMPRESA PUBLICA NEL TRATATTO DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA, Milão, 1965.

Lafayette Pondé — VONTADE PRIVADA NA FORMAÇÃO OU NA EFICÁCIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO — *R. D. A.* — nº 63/16.

Leon Duguit — TRAITÉ DE DROIT CONSTITUTIONNEL — Vol. I, Paris, 1921/1925.

Luiz Legaz y Lacambra — ADMINISTRACIÓN Y SOCIEDAD, La Plata, 1970.

— M —

M. Despax — L'ENTERPRISE ET LE DROIT, Paris, 1957.

M. T. de Carvalho, Britto Davis — TRATADO DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA, Rio de Janeiro, 1969.

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — FUNDAÇÕES E EMPRESAS PÚBLICAS, São Paulo, 1972.

— A FUNDAÇÃO-EMPRESA, *Revista do Serviço Público*, Vol. 107, nº 2, Brasília, 1972.

— A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA — *R. D. P.* — nº 11, São Paulo, 1970.

— INTRODUÇÃO À TEORIA DO ÓRGÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO — *separata de la Revista de Ciencias Administrativas*, Ano XIV — nº 34, La Plata, 1971.

— REGIME JURÍDICO DAS FUNDAÇÕES NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO — *Ciências Administrativas*, La Plata, 1972.

— AS FUNDAÇÕES E O DIREITO ADMINISTRATIVO — *R. D. A.* — nº 100/1.

— AS FUNDAÇÕES E EMPRESAS PÚBLICAS, São Paulo, 1972.

— REGIME LEGAL DAS EMPRESAS PÚBLICAS NO BRASIL — *Instituto para la integración de América Latina (INTAL)*, Buenos Aires, 1973.

Marcel Waline — LA NOCIÓN DEL SERVICIO PUBLICO, trad. esp., Buenos Aires, 1954.

Marcello Caetano — DAS FUNDAÇÕES — *Subsídios para a interpretação e reforma da legislação portuguesa*, Lisboa, 1962.

- Marcos Kaplan — PAISES EN DESARROLLO Y EMPRESA PÚBLICA, Buenos Aires, 1965.
- Maurice Duverger — MANUEL DE DROIT CONSTITUTIONNEL ET DE SCIENCE POLITIQUE, Paris, 1948.
- Maurice Hauriou — PRÉCIS DE DROIT ADMINISTRATIF ET DE DROIT PUBLIC, Paris, 1933/1936.
- TEORIA DELL'ISTITUZIONE E DELLA FONDAZIONE — trad. italiana, Milão, 1967.
- Miguel Seabra Fagundes — DA CONTRIBUIÇÃO DO CÓDIGO CIVIL PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO — *R. D. A.* — nº 78/1.
- Ministro Villar de Queiroz — *in* o Estado de São Paulo nº 30.251.

## — O —

- Oscar Saraiva — ESTUDOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO E DE DIREITO SOCIAL, Rio de Janeiro, 1965.

## — P —

- Paolo Biscaretti di Ruffia — LO STATO DEMOCRATICO NELLA DOTTRINA E NELLA LEGISLAZIONE, Milão, 1946.
- Pierre Olivier Lapie — LES ENTERPRISES D'ECONOMIE MIXTE, Paris, 1925.
- Pietro Gogliolo — PHILOSOPHIA DO DIREITO PRIVADO, trad. de Eduardo Espínola, Bahia, 1898.

## — R —

- Rafael Bielsa — RELACIONES DEL CÓDIGO CIVIL CON EL DERECHO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires, 1923.
- EL PROBLEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, Buenos Aires, 1935.
- Raul Bernardo Garrido Valenzuela — LAS EMPRESAS ESTATALES, Santiago do Chile, 1966.
- Renato Alessi — RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, Milão, 1952.
- Roberto de Oliveira Campos — A EMPRESA MULTINACIONAL E A AMÉRICA LATINA, — *Diálogo* — nº 1 — Vol. II, Ed. bras., 1973.
- Rodrigues Arias — LA SOCIEDADE DE ECONOMIA MIXTA, Rosário, 1940.
- Roger Houin — LA GESTION DES ENTERPRISES PUBLIQUES ET LES MÉTHODES DE DROIT COMMERCIAL, Paris, 1952.
- Rubem Nogueira — FUNÇÃO DA LEI NA VIDA DOS ENTES PARAESTATAIS — *R. D. A.* — Vol. 99/33, Rio de Janeiro, 1970.

- Ruy Cirne Lima — O CÓDIGO CIVIL E O DIREITO ADMINISTRATIVO  
 — *R. O. A.* nº 62/1.  
 — DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO PRIVADO — *R. D. A.*  
 — Vol. XXVI/19.

## — S —

- Santi Romano — PRINCIPII DI DIRITTO COSTITUZIONALE GENERALE, Milão, 1946.  
 Salvatore Cimmino — L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA NEL SUO CONTESTO SOCIALE, Bolonha, 1959.  
 Salvatore D'Albergo — LA PATERCIPIAZIONE PUBBLICA NEI PIANI DI SVILUPPO ECONOMICO, Roma, 1959.  
 Sérgio de Andréa Ferreira — AS FUNDAÇÕES DE DIREITO PRIVADO INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO NO BRASIL — Rio de Janeiro, 1970.  
 — AS FUNDAÇÕES DE DIREITO PRIVADO INSTITUÍDAS PELO ESTADO, Rio de Janeiro, 1973.  
 Sílvio Lessona — INTRODUZIONE AL DIRITTO AMMINISTRATIVO E SUE STRUTTURE FONDAMENTALI, Bolonha, 1960.  
 — INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN, Buenos Aires, 1967.  
 Susana C. de Zalduendo, Felix Peña e Eduardo White — EMPRESAS MULTINACIONAIS LATINOAMERICANAS, ALALC, 1973.

## — T —

- Tena Giron — LAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA, Madri, 1942.  
 Teófilo de Azevedo Santos — AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA NO DIREITO BRASILEIRO, Rio de Janeiro, 1964.  
 Themístocles Brandão Cavalcanti — TEORIA DO ESTADO, Rio de Janeiro, 1969.  
 — TRATADO — Suplemento — Rio, 1964.  
 — EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA — *Rev. de Ciência Política — Fundação Getúlio Vargas* — Vol. 7 — nº 4, Rio de Janeiro, 1973.  
 Tito Prates da Fonseca — AUTARQUIAS ADMINISTRATIVAS, São Paulo, 1935.

## — U —

- Urbano Velero Agundez — LA FUNDACIÓN COMO FORMA DE EMPRESA, Valadolí, 1969.

— V —

Vicenzo Maria Romanelli — IL NEGOZIO DI FONDAZIONE, Nápoles, 1935.

— W —

Waldemar Ferreira — A SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA EM SEU ASPECTO CONTEMPORÂNEO, São Paulo, 1956.

## SUBSÍDIOS BIBLIOGRÁFICOS

“QUADRO COMPARATIVO DAS CONSTITUIÇÕES” — Subsecretaria de Edições Técnicas — Senado Federal, Brasília, 1970.

Lei nº 3.115 de 16 de março de 1957, Rede Ferroviária Federal S. A.

Lei nº 2.784, constituindo a Companhia Urbanizadora da Nova Capital.

BOLETIM INFORMATIVO — “EMPRESA PÚBLICA” — Senado Federal — Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, 1973.

O DECLÍNIO DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E O ADVENTO DAS MODERNAS EMPRESAS PÚBLICAS — in *Estudos sobre a Constituição Brasileira* — Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1954.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, de 1969.

Constituição do Brasil de 1967.

BOLETIM INFORMATIVO — “SIDERURGIA (SIDERBRÁS S. A.)” — Senado Federal — Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, 1973.

O jornal O ESTADO DE SÃO PAULO, nº 30.251 — Ano 94 — de 9/12/1973.

CADERNOS DE DIREITO MUNICIPAL — R. D. P. — Nº 10, São Paulo, 1969.

Decreto-Lei nº 1.179, de 6 de junho de 1971 (PROTERRA) Lei nº 4.904 de 17 de dezembro de 1965 — (Cia. Vale do Rio Doce S. A.).

Decreto-Lei nº 1.207 de 7 de fevereiro de 1972 — (PROVALE).

Lei nº 5.665 de 21 de junho de 1971, alterando a Lei nº 2.004 de 3 de outubro de 1953 — (PETROBRÁS).

JORNAL DO BRASIL — 1º Caderno — Rio de Janeiro, 17 de setembro de 1973.

— EMPRESA PUBBLICA — Vittorio Ottaviano — *Enciclopedia del Diritto* — Milano, 1970

— LA EMPRESA PUBBLICA — Evelio Verdera y Tuell — Real Colegio de España — 2 vols. — Bolonia, 1970.

— SOMETIMIENTO DE LA EMPRESA PÚBLICA AL DERECHO PRIVADO Y EXIGENCIAS CONEXAS CON LOS FINES PÚBLICOS QUE MEDIANTE EL EJERCICIO DE LA EMPRESA SE QUIERAM CONSEGUIR — in LA EMPRESA PÚBLICA — trad. de José Carro — autor: Vittorio Ottaviano — Real Colegio de España — Bolonia, 1970.

— ESTRATÉGIA DAS EMPRESAS MULTINACIONAIS — William A. Dymsha — trad.: Fernando de Castro Ferro — São Paulo, 1974.

- A EMPRESA PÚBLICA NO DIREITO BRASILEIRO — Álvaro A. Caminha Muniz — Rio de Janeiro, 1972.
- *Alalc* — EMPRESAS MULTINACIONALES LATINOAMERICANAS — Montevideo, 1973.
- EMPRESAS PÚBLICAS — Frank Sherwood — *Textos Escolhidos* — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro, 1964.
- Anais do 1º SEMINÁRIO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — Bogotá, 1973.
- LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE EMPRESAS EN AMÉRICA LATINA: SUS ASPECTOS JURÍDICOS — *Intal* — Buenos Aires 1966/1974.
- MANUAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA — Conceptos Modernos e Practicas especialmente em Relación con los países en desarrollo — *Naciones Unidas* — Nueva York, 1962.

*Publicações periódicas:* REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO (Brasília); DIÁLOGO (Rio de Janeiro); REVISTA DE DIREITO PÚBLICO (São Paulo); REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA (Rio de Janeiro); REVISTA DE CIÊNCIAS POLÍTICAS (Rio de Janeiro); INFORMACIÓN JURIDICA (Madrid); LA LEY (Buenos Aires); CIENCIAS ADMINISTRATIVAS (La Plata).

## ÍNDICE ONOMÁSTICO

- A. BREWER CARIAS — 1ª Parte, 10 — 3ª Parte, 31.
- A. B. COTRIM NETO — 1ª Parte, 7 — 3ª Parte, 16, 28.
- A. NOGUEIRA DE SÁ — 1ª Parte, 7.
- AGUSTIN A. GORDILLO — 1ª Parte, 5, 21, 23 — 2ª Parte, 4 — 3ª Parte, 30, 5.
- ALBERTO VENÂNCIO FILHO — 2ª Parte, 10, 17.
- ALCIDES GRECA — 1ª Parte, 8
- ALFONSO PEREZ MORENO — 1ª Parte, 10.
- ALFREDO PAOLILLO — 1ª Parte, 9.
- ÁLVARO CAMINHA MUNIZ — 3ª Parte, 30.
- ANDRÉ BUTTGENBACH — 3ª Parte, 5.
- ANDRÉ G. DELLION — 1ª Parte, 10.
- ANDRE HAURIU — 1ª Parte, 10 — 3ª Parte, 8.
- ANTONIO AMORTH — 1ª Parte, 1.
- ARNALDO DE OLIVEIRA WERNECK — 3ª Parte, 28.
- BARTOLOMÉ A. FIORINI — 1ª parte, 7.
- BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBASO — 1ª Parte, 7, 11, 12, 13.
- B. MIRKINE GUETZEVITCH — 1ª Parte, 1.
- BRITTO DAVIS — 1ª Parte, 8.
- CAIO TÁCITO — 2ª Parte, 14.
- CARLO GIROLA — 3ª Parte, 5.
- CARLOS MEDEIROS SILVA — 3ª Parte, 8, 16.
- CARLOS OLLERO — 1ª Parte, 2.
- CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO — 1ª Parte, 7, 13 — 3ª Parte, 31, 32.
- CINO VITTA — 3ª Parte, 16.
- CLAUDE DUCOULUX — 1ª Parte, 8.
- DARIO FOLIGNO — 1ª Parte, 14.
- DAVID L. COOMBES — 1ª Parte, 23.
- EDUARDO WHITE — 2ª Parte, 1 — 3ª Parte, 31, 32.
- EVELIO VERDERA Y TUELIS — 1ª Parte, 10.
- F. H. MENDES DE ALMEIDA — 1ª Parte, 19.
- FRANCESCO D'ALESSIO — 3ª Parte, 16.
- FRANCISCO SOTO NIETO — 3ª Parte, 6.
- FRANK SHERWOOD — 1ª Parte, 10 — 3ª Parte, 10.
- FELIX PEÑA — 2ª Parte, 1 — 3ª Parte, 32.
- FERNANDO GARRIDO FALLA — 1ª Parte, 5, 14.
- G. CABALLERO SIERRA — 3ª Parte, 31.
- GEORGE JELLINEK — 1ª Parte, 1.
- GEORGES BURDEAU — 1ª Parte, 1.

- GIUSEPPINO TREVES — 1ª Parte, 10.
- GUIDO ZANOBINI — 3ª Parte, 5, 16.
- GUSTAVO BACACORZO — 1ª Parte, 22.
- H. HANSON — 3ª Parte, 31.
- HANS KELSEN — 3ª Parte, 3.
- HECTOR CAMARA — 1ª Parte, 8.
- HELY LOPES MEIRELLES — 3ª Parte, 16, 2ª Parte 5
- HENRI ZIEGLER — 2ª Parte, 23.
- HERBERT MAY — 2ª Parte, 21.
- HERMANN HELLER — 1ª Parte, 1.
- HORACIO HEREDIA — 1ª Parte, 7 — 3ª Parte, 16.
- J. A. MARAVALL — 1ª Parte, 1.
- J. CARLOS MOREIRA — 1ª Parte, 14.
- JEAN DE SOTO — 1ª Parte, 23 — 3ª Parte, 31.
- JOSÉ AFONSO DA SILVA — 2ª Parte, 26.
- JOSÉ ANTONIO GARCIA TREVIJANO FOS — 1ª Parte, 14.
- JOSÉ CRETILLA JR. — 3ª Parte, 16, 2ª Parte, 5 e 9
- JOSÉ GONZALES — 2ª Parte, 23.
- JOSÉ NABANTINO RAMOS — 2ª Parte, 28 — 3ª Parte, 28.
- JUAN CARLOS LUQUI — 3ª Parte, 15, 16.
- JUAN JOSÉ PERULLES BASSAS — 1ª Parte, 23.
- JUAN PABLO RAMOS — 3ª Parte, 1.
- L. LOPES RODÓ — 1ª Parte, 23.
- L. SOLARI — 3ª Parte, 31.
- LAFAYETTE PONDÉ — 1ª Parte, 19 — 3ª Parte, 17.
- LEON DUGUIT — 3ª Parte, 23.
- LUIGI RAGGI — 3ª Parte, 16.
- LUIZ DELGADO — 3ª Parte, 16.
- LUIZ LEGAL Y LACAMBRA — 1ª Parte, 23.
- M. DESPAX — 1ª Parte, 10.
- M. T. DE CARVALHO — 1ª Parte, 8.
- MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — 2ª Parte, 3, 5, 16 — 3ª Parte, 13, 17, 30, 33, 34, 35.
- MANUEL MARIA DIEZ — 1ª Parte 7 — 3ª Parte, 16.
- MARCEL WALINE — 1ª Parte, 23.
- MARCELLO CAETANO — 3ª Parte, 26.
- MARCOS KAPLAN — 1ª Parte, 10.
- MARIO MASAGÃO — 3ª Parte, 16.
- MAURICE DUVEGER — 1ª Parte, 1.
- MAURICE HAURIUO — 1ª Parte, 9 — 3ª Parte, 2, 23.
- MICHELE CANTUCCI — 3ª Parte, 22.
- MIGUEL SEABRA FAGUNDES — 1ª Parte, 19 — 3ª Parte, 8.
- MINISTRO VILLAR DE QUEIROZ — 2ª Parte, 22.
- ORESTE RANELLETTI — 3ª Parte, 5, 16.
- OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO — 3ª Parte, 16.
- OSCAR SARAIVA — 1ª Parte, 4, 6, 17, 18
- PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA — 1ª Parte, 1.
- PAUL CÈRE — 3ª Parte, 5.
- PIERRE OLIVIER LAPIE — 1ª Parte, 10.
- PIETRO BODDA — 3ª Parte, 16.

- PIETRO GOGLILO — 1ª Parte, 24.
- RAFAEL BIELSA — 1ª Parte, 7, 8, 19 — 3ª Parte, 5, 7, 16.
- RAUL BERNARDO GARRIDO VELENZUELA — 1ª Parte, 10, 24 — 3ª Parte, 31.
- RENATO ALESSI — 1ª Parte, 14.
- ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS — 2ª Parte, 19.
- RODRIGUES ARIAS — 1ª Parte, 8.
- ROGER HOUIN — 3ª Parte, 31.
- RUBEM NOGUEIRA — 3ª Parte, 28.
- RUY CIRNE LIMA — 1ª Parte, 19 — 3ª Parte, 8, 16, 19, 20.
- SANTI ROMANO — 1ª Parte, 1 — 3ª Parte, 16.
- SALVATORE CIMMINO — 1ª Parte, 23
- SALVATORE D'ALBERGO — 1ª Parte, 23.
- SÉRGIO DE ANDRÉA FERREIRA — 1ª Parte, 9 — 3ª Parte, 30.
- SILVIO LESSONA — 1ª Parte, 2, 3 — 3ª Parte, 5.
- SUSANA G. DE ZALDUENDO — 2ª Parte, 1 — 3ª Parte, 32.
- TENA GIRON — 1ª Parte, 8.
- TEÓFILO AZEREDO SANTOS — 1ª Parte, 8.
- THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — 1ª Parte, 20 — 3ª Parte, 16, 28, 29.
- TITO PRATES DA FONSECA — 1ª Parte, 7 — 3ª Parte, 16.
- URBANO VALERO AGUNDEZ — 1ª Parte, 9 — 2ª Parte, 3.
- UGO FORTI — 3ª Parte, 16.
- VICENZO MARIA ROMANELLI — 1ª Parte, 9.
- VITTORIO OTTAVIANO — 1ª Parte, 11.
- WALDEMAR FERREIRA — 1ª Parte, 8.

(NOTA: — O algarismo arábico corresponde ao número da nota ao pé da página da referida parte)

Exemplar nº **1873**

(Lei nº 5.988/73 — art. 64)

Espaço destinado à assinatura opcional do autor.

●  
Composto na Linotipadora  
**IRMÃOS MILESI Ltda.,**  
(C.G.C. 61.439.378/001)  
Rua da Mooca, 458 — São Paulo.  
Impresso nas oficinas da  
**EDITORA RESENHA TRIBUTÁRIA Ltda.,**  
(C.G.C. 60.452.000/0006-69)  
Rua 21 de Abril, 1.154 — conj. C  
BRÁS — C.E.P. 03047  
São Paulo — S.P.  
●

resenha  
Universitária