

## AS EMPRESAS DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO

Sergio de Andréa Ferreira

1. No Brasil, como Estado federal que é, cada pessoa político-constitucional (União Federal, Estados-membros, Distrito Federal, Territórios Federais e Municípios) tem sua *organização administrativa* própria, sobre a qual há legislação específica<sup>(1)</sup>.

A organização federal, no entanto, é básica, sendo os princípios gerais organizacionais administrativos da União obrigatórios para os governos locais, por força do disposto no Ato Institucional n.º 8, de 2-4-69<sup>(2)</sup>. São, portanto, princípios de Direito Administrativo Nacional. O modelo organizatório federal é, em consequência, repetido nos níveis locais (cf. Decreto-lei n.º 239, de 21-6-75, que dispõe sobre a organização administrativa do Estado do Rio de Janeiro).

Outrossim, cada Poder Político tem sua estruturação administrativa, servindo, porém, de paradigma a organização do Poder Executivo, em decorrência do prescrito pelo art. 108, § 1.º, da Constituição Federal.

Daí, a importância básica da legislação que estrutura a *Administração Pública do Poder Executivo Federal*, consubstanciada no Decreto-lei n.º 200, de 25-2-67, alterado pelos Decretos-leis n.ºs 900, de 29-9-69; 991, de 21-10-69; 1.093, de 17-3-70, e pelas Leis n.ºs 5.396, de 26-2-68; 6.059, de 24-6-74; 6.118, de 9-10-74; 6.228, de 15-7-75; e 6.457, de 1-11-77. Esses diplomas normativos dispõem sobre a *Reforma Administrativa Federal*.

2. Os arts. 4.º e 5.º do DI. 200/67 assim dispõem:

"Art. 4.º — A administração federal compreende:

I — a administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios;

II — a administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) autarquias;
- b) empresas públicas;
- c) sociedades de economia mista.

Parágrafo único — As entidades compreendidas na

(1) União Federal, Estados-membros e Municípios legislam cada um para si. O Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispõe sobre a organização administrativa dos Territórios, e o Senado Federal, sobre a do Distrito Federal.

(2) Pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 11, o AI 8 estará revogado, a partir de 1º-1-79. Os princípios da organização administrativa federal continuarão, no entanto, a funcionar como princípios gerais do DA Nacional, inclusive, facilitando, como veremos no texto, aos Governos locais seu mister de estruturação administrativa. A revogação impedirá que esta possa fazer-se por decreto executivo, dando, de qualquer modo, outrossim, mais liberdade àqueles Governos.

administração indireta consideram-se vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade”.

“Art. 5.º — Para os fins desta lei, considera-se:

I — autarquia — o serviço autônomo, criado por lei com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar tarefas típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada;

II — empresa pública — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito;

III — sociedade de economia mista — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou à entidade da administração indireta.

§ 1.º — No caso do inciso III, quando a atividade for submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas à União, em caráter permanente.”

3. A denominada *Administração Indireta* compõe-se, assim, das *peçoas administrativas* produto da chamada *descentralização institucional funcional ou por serviços*. Essas pessoas ou são de *direito público* (as autarquias) ou são de *direito privado* (*empresas públicas* e sociedades de economia mista, ou seja, genericamente, as *empresas do Estado*).

4. Não é antigo o fenômeno da criação das *empresas do Estado*, como forma de *descentralização administrativa*, e, conseqüentemente, de exercício da atividade econômico-administrativa. Como integrante do contexto do processo de intervenção estatal no domínio econômico, acentuou-se o emprego desse instrumento intervencionista a partir da Primeira Guerra Mundial.

Se bem que alguns estudiosos da matéria situem, na Alemanha, no final do século XVIII e início do século XIX, o surgimento das sociedades de economia mista, o certo é que foi após a Guerra de 1914-1918, no citado País, que se desenvolveu esse tipo de ente descentralizado, hoje adotado universalmente: em Países desenvolvidos, por motivos políticos e fiscais; e, em Países subdesenvolvidos, com vistas ao desenvolvimento econômico.

Os antecedentes, em geral, apontados, dos monopólios estatais na Antigüidade, inclusive no Império Romano, e, mais recentemente das companhias coloniais dos séculos XVI e XVII, nas quais se associavam a Coroa e particulares, segundo as concepções mercantilistas,

não têm semelhança com a atual *empresa do Estado* que é uma pessoa jurídico-administrativa, com as características acima fixadas de *entidade paraestatal*, inclusive com *regime jurídico misto*.

No Brasil, aponta-se como a mais antiga *empresa do Estado* o *Banco do Brasil*, criado pelo Alvará de 12-10-1808, sendo certo que a Lei n.º 59, de 8-10-1833, criou o novo Banco do Brasil.

Mas o desenvolvimento no campo em tela deu-se a partir de 1939, com a criação pela União, dentre outras empresas, do Instituto de Resseguros do Brasil (1939), da Companhia Nacional de Alcalis (1943), da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1945), da Fábrica Nacional de Motores (1946), do Banco de Crédito da Amazônia (1950), do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (1951), da Petróleo Brasileiro S.A. — PETROBRÁS (1953), da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil — NOVACAP (1956), da Rede Ferroviária Federal (1957), das Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais — USIMINAS (1958), das Centrais Elétricas de Furnas (1958), da Companhia Siderúrgica Paulista — COSIPA (1960), das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. — ELETROBRÁS (1961), da Empresa Brasileira de Telecomunicações — EMBRATEL (1962), da Companhia Brasileira de Alimentos — COBAL (1962), da Companhia Brasileira de Armazenamento — CIBRAZEM (1962), do Serviço Federal de Processamento de Dados — SERPRO (1964), da Empresa Brasileira de Turismo — EMBRATUR (1966), da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro e da Empresa de Reparos Navais Costeira S.A. (1967), da Companhia Docas do Rio de Janeiro (1967), da Financiadora de Estudos e Projetos — FINEP (1967), da TERMISA — Terminais Salineiros do Rio Grande do Norte S.A. (1970). Recentemente, até estabelecimento hospitalar assumiu a forma de empresa do Estado: o Hospital das Clínicas de Porto Alegre (L. 5.604, de 2-9-70, D. 66.930, de 16-7-71) vinculado ao MEC.

Os Governos locais também têm criado *empresas governamentais*, como, no Rio de Janeiro, o Banco do Estado da Guanabara (antes, Banco da Prefeitura do Distrito Federal, criado em 1945), a Companhia Progresso do Estado da Guanabara — COPEG (1961), a Companhia Central de Abastecimento — COCEA (1962), a Companhia de Transportes Coletivos do Estado da Guanabara — CTC-GB (1962), a Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara — COHAB (1962), Companhia Estadual de Telefones — CETEL (1962), Companhia Estadual de Águas da Guanabara — CEDAG (1962), Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro — METRÔ (1968), a Companhia Estadual de Gás — CEG-GB (1969), a Empresa de Turismo da Guanabara — RIOTUR (1972).

O novo Estado do Rio de Janeiro transformou muitas dessas entidades, e outras dos antigos Estado do Rio de Janeiro e da Guanabara, mantendo-as, porém, como *empresas governamentais*. Assim, a Companhia Estadual de Águas da Guanabara ((CEDAG), a Empresa de Saneamento da Guanabara (ESAG) e a Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro (SANERJ) foram unificadas na Compa-

nhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE); e as Companhias de Habitação Popular dos extintos Estados, na Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro — CEHAB-RJ. Foi criada, outrossim, a Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro — EMOP, dentre outras novas empresas.

No nível municipal, temos, como exemplo, a Companhia Municipal de Limpeza Urbana — COMLURB, e a RIOTUR, na Cidade do Rio de Janeiro.

Dois fenômenos atuais podem ser citados. Em primeiro lugar, a tendência para a transformação de órgãos da Administração Direta e de autarquias econômicas em empresas governamentais, como ocorreu com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, antigo Departamento de Correios e Telégrafos (1969); com a Caixa Econômica Federal, resultante da fusão das autarquias do mesmo nome (1969); com o Banco Nacional da Habitação (BNH) e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), antigas autarquias (1971). É interessante observar que, em tais casos, o capital inicial da empresa pública resultante foi constituído do ativo líquido da autarquia extinta (cf. art. 1.º, p. único, da L. 5.602/71; art. 3.º, da L. 5.762/71). Desse modo, o patrimônio da autarquia retornou à União que o subscreveu como capital de nova entidade, integralizando-o. Por outro lado, tem sido admitida a criação de empresas por autarquias: a Comissão Nacional de Energia Nuclear foi autorizada a constituir a Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear, e o DNER transformou o Consórcio Construtor Rio Niterói S.A. (desapropriado) em empresa pública, a S.A. Empresa de Construção e Exploração da Ponte Presidente Costa e Silva (ECEX), agora sob a denominação Empresa de Engenharia e Construção de Obras Especiais — (ECEX).

5. Do Direito Brasileiro, as expressões designativas das *empresas governamentais* sempre foram as de *empresa pública* e *sociedade de economia mista*.

A primeira era empregada *lato sensu* como gênero (e o objetivo *público* traduzia, aqui, a idéia de empresa criada pelo Estado) a abranger duas espécies: a *empresa pública stricto sensu* e a *sociedade de economia mista*.

A distinção entre essas duas espécies calcava-se na natureza dos detentores do capital da sociedade empresária: se *pessoas administrativas*, notadamente o *Estado*, era *empresa pública em sentido estrito* (e o adjetivo *público* indicaria, já agora, a natureza administrativa do capital); se havia a presença de particulares, em determinadas condições, *sociedade de economia mista*.

A forma societária era a *sociedade anônima*, o que acarretava problemas relevantes. Com efeito, constituía dificuldade para os Governos a exigência, da Lei de Sociedades Anônimas, do número mínimo de sete sócios (art. 38, § 1.º, do D.L. 2.627, de 26-10-40).

A União, competente para legislar sobre Direito Comercial, ainda podia, na lei autorizadora de criação da entidade (lei de mesmo nível do D.L. 2.627/40), derrogar, no particular, a Lei de Sociedades Anônimas. Exemplo sugestivo foi a criação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. — ELETROBRÁS (autorizada pela L. 3.890-A, de 25-4-61), que era uma sociedade por ações cujo capital inicial, de três milhões de cruzeiros, dividido em três milhões de ações ordinárias nominativas, no valor de Cr\$ 1,00 cada uma, foi, em sua totalidade, subscrito pela União: tratava-se, assim, de sociedade de um único sócio (v. art. 7.º).

No nível local, tal derrogação não era possível, e surgiram os expedientes para atendimento, meramente formal, da exigência do número mínimo de sócios. Assim, na antiga Guanabara, a COPEG teve seu capital dividido em 60.000 ações, das quais 59.400 foram subscritas pelo Estado, 477, pelo BEG, e as restantes por poucas pessoas físicas, dentre as quais o próprio Governador de então, que subscreveu uma única ação. No caso da Companhia Estadual do Gás, também carioca, os subscritores iniciais foram em número de sete, dentre os quais o Estado subscreveu 9.999.994 das 10.000.000 de ações, e os restantes (todos, entidades da Administração Indireta), uma ação cada um.

O D.L. 200/67 definiu, em seu art. 5.º, incisos II e III, as duas espécies, extremando-as (e sem empregar a designação *empresa pública* em sentido lato). Ambas, é certo, *peças jurídicas de direito privado*, tendo lei formal como elemento do substrato de sua criação. A sociedade de economia mista teve consagrada, como forma obrigatória, a *sociedade anônima*, com a participação majoritária, em seu capital votante, da União ou de entidade da Administração Indireta, salvo (v. § 1.º do mesmo art. 5.º) quando a empresa objeto da sociedade fosse submetida a monopólio estatal, hipótese (só pertinente à área federal) em que a maioria acionária caberia, apenas, à União, em caráter permanente. Já a *empresa pública* poderia assumir "*qualquer das formas admitidas em direito*", sempre com patrimônio próprio e capital exclusivo da União ou de entidade da Administração Indireta. Quanto ao respectivo objeto, a sociedade de economia mista destinar-se-ia ao "*exercício de atividade de natureza mercantil*", enquanto a *empresa pública*, ao desempenho de "*atividade de natureza empresarial*" que o Governo fosse levado a exercer, "*por motivos de conveniência ou contingência administrativa*".

O D.L. 900/69 (art. 1.º) introduziu algumas modificações nas definições em pauta. No que tange à *sociedade de economia mista*, passou-se a falar em "*exploração de atividade econômica*", sendo certo que a forma *anônima* já confere natureza mercantil à sociedade. Quanto à *empresa pública*, a definição limitou a exclusividade da detenção do capital à União. O art. 5.º do D. Lei 900/69 dispôs todavia, que "desde que a maioria do capital permaneça de propriedade da União, será admitida, no capital da empresa pública (art.

5.º, inciso II, do D.L. 200/67), a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da Administração Indireta da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios”.

Outrossim, ao invés do desempenho de “atividade de natureza empresarial”, usou-se a cláusula “*exploração de atividade econômica*”. O objeto da *empresa pública* e da *sociedade de economia mista* tornou-se o mesmo, embora, no caso da empresa pública, a norma acrescente a referência à “contingência ou conveniência administrativa”.

Pode ver-se que as definições não são irrepreensíveis mas caracterizam as duas espécies de entidade como pessoas administrativas privadas, integrantes da Administração Indireta e destinadas à exploração de *atividade econômica*. Na *empresa pública*, o capital pertence, apenas, a pessoas políticas e administrativas (ainda que, essas últimas, de direito privado) com a participação exclusiva ou majoritária da União. De seu capital não participam os particulares, pois que, se isto ocorrer, preenchidos os demais requisitos legais, haverá *sociedade de economia mista*. É certo, todavia, que, como as sociedades de economia mista podem participar do capital das empresas públicas, os particulares, acionistas daquelas, virão a participar, ainda que indiretamente, daquele capital.

Cabe ressaltar que, ao caracterizar a *sociedade de economia mista*, a lei não criou uma nova espécie de pessoa jurídica. Apenas, identificou um tipo de pessoa administrativa de direito comercial: sociedades anônimas que tenham sua criação autorizada por lei, para a exploração de atividade econômica; e como acionista majoritária a União ou entidade da Administração Indireta.

No que tange à *empresa pública*, a lei administrativa revolucionou a classificação das pessoas jurídicas no Direito Brasileiro, passando a admitir a *sociedade*, civil ou comercial, de qualquer tipo, de um único sócio e a *empresa unipessoal personalizada*, sendo a União a empresária, como pormenorizaremos adiante. Ademais, considerou, também, como *empresa pública*, qualquer tipo (já existente ou novo) de sociedade civil ou comercial cuja criação tenha sido autorizada por lei, para integrar a Administração Indireta, e que tenha seu capital votante majoritariamente pertencente à União e detido, em seu restante, por outras *pessoas políticas e administrativas*.

Destarte, em matéria de *empresa pública*, devemos distinguir entre: a) — a *sociedade*, civil ou comercial, *unipessoal*; b) — a *empresa unipessoal*; c) — a *sociedade*, civil ou comercial, *pluripessoal*, com capital pertencente à União (sócia majoritária) e a outras pessoas políticas e administrativas. Em todas as hipóteses, devem ser preenchidos os requisitos de criação prevista em lei e objeto consistente em exploração de atividade econômica. Todas as espécies

serão pessoas administrativas de direito privado, civil ou comercial, e não *pessoas de direito administrativo*.

Fundamental é fixar-se se a *empresa pública unipessoal* é civil ou comercial, aspecto de suma relevância, pelo estatuto diverso das pessoas jurídicas civis e das comerciais.

Não havendo lei orgânica das empresas públicas, e considerando que, salvo o caso da sociedade anônima, o caráter mercantil ou civil das pessoas jurídicas decorre da natureza de atividade (*empresa* em sentido objetivo) que exerce, tal natureza é que determinará a da própria pessoa jurídica (*empresa* em sentido subjetivo), com todos os respectivos consectários.

Quanto à possibilidade de a empresa pública assumir formas societárias civis e comerciais inéditas, no campo federal a questão não oferece problemas, já que o legislador que autoriza a criação da entidade é o competente, também, para dispor sobre Direito Civil e Comercial. Em consequência, podemos concluir que a cláusula “qualquer das formas admitidas em direito” deve ser entendida como “qualquer das formas admissíveis em direito”.

Por outro lado, os termos dos textos normativos federais da Reforma Administrativa, a própria prática dessa, através da criação de novas pessoas administrativas de direito privado, e o disposto no já citado Al 8, abriram perspectivas amplas para os Poderes Públicos locais, em matéria de criação de *empresas governamentais*, liberando-os para a criação das entidades unipessoais e para adoção de novas formas societárias civis e comerciais.

A legislação do novo Estado do Rio de Janeiro (D.L. RJ 239, de 21-7-75) define *empresa pública* e *sociedade de economia mista* (art. 4.º, II e III, e § 1.º), adaptando o conceito federal. Como exemplo de empresa pública unipessoal criada, no nível local, podemos citar a *Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro — EMOP* (v. D.L. RJ 39, de 24-3-75, e D.L. RJ 81, de 6-5-75).

6. Cumpre fixar, de modo mais detalhado, a *empresa pública unipessoal*, pela singularidade que representa.

Como já se adiantou, a *empresa pública unipessoal em sentido lato* compreende a *empresa pública unipessoal (individual)* em sentido estrito e a *sociedade unipessoal (de um único sócio)*.

Na *empresa pública unipessoal stricto sensu* (correspondente à *empresa individual* da pessoa física), o Estado destaca uma parte de seu patrimônio, transformando-o em capital da nova pessoa jurídica, em seu patrimônio inicial, que é aquele que vai responder pelas obrigações respectivas. A empresa pública unipessoal é produto da personalização de uma empresa individual. O Estado é, no entanto, o verdadeiro empresário, pois que comanda a empresa, escolhendo os seus administradores.

Exemplo típico foi o que se deu com os serviços de correios e telégrafos. Originariamente, a atividade era exercida por um órgão da Administração Direta, ou seja, uma organização que tinha a seu dispor determinados recursos, bens e funcionários da União Federal que, juridicamente, era o titular de direitos e deveres. Mas resolveu a União personalizar o serviço, e a massa de bens vinculados ao mesmo tornou-se o capital da nova pessoa jurídica; personificou-se, portanto, aquela organização, que passou a ser titular dos direitos e obrigações.

Prevalece (tal qual na *fundação*, que se distingue de espécie em exame, por não ter *capital*) uma *vontade externa* ou *transcendente*, a do titular único do capital, que domina, de fora, a pessoa jurídica, inexistindo um órgão deliberativo interno dessa, em que aquele manifesta sua vontade. Essa é manifestada de fora, atuando, dentro da pessoa jurídica, como seus órgãos, os administradores designados pelo Estado.

Há, a propósito, exemplos bem sugestivos.

A *Caixa Econômica Federal* foi instituída por *decreto* (D. 66.303, de 6-3-70), nos termos da autorização concedida pelo D.L. 759, de 12-8-69. Seu objeto é tipicamente econômico, já que se trata de instituição financeira, explorando, outrossim, as Loterias Federal e Esportiva. Seu capital, uno, pertence, integralmente, à União. Seus órgãos são a Diretoria (Presidente e sete Diretores nomeados e exonerados *ad nutum* pelo Presidente da República) e Conselho Fiscal (membros nomeados pelo Ministro da Fazenda). Não há assembleia ou órgão da empresa através do qual se manifeste a detentora do capital, dentro da entidade. A participação da União, como verdadeira empresária, se dá através de seus designados e por meio dos instrumentos da tutela administrativa. Seu atual estatuto foi aprovado pelo D. 81.171, de 3-1-78, aludindo, impropriamente, ao exercício *social*.

O capital do *Banco Nacional da Habitação* — BNH (L. 5.762, de 14-12-71) está dividido em ações (art. 4.º do estatuto aprovado pelo D. 72.512, de 23-7-73), pertencentes, em sua totalidade, à União Federal. Não tem, porém, assembleia-geral nem conselho fiscal. A divisão de um capital de uma empresa individual em ações pode ser explicado pelo fato de que está prevista a transformação da entidade, futuramente, em sociedade de economia mista, sob a forma de sociedade anônima, com a admissão de outros acionistas.

Diversa é a situação da *sociedade unipessoal, de um único sócio*, a qual, como sociedade, tem de ter o órgão necessário dessa espécie de pessoa jurídica, que é a *assembleia-geral*.

Assim, além do exemplo da ELETROBRAS, em sua primeira versão, sociedade anônima cuja totalidade de ações pertencia à União Federal, a *Companhia Desenvolvimento do Vale do São Francisco* (CODEVASF), cujos estatutos foram aprovados pelo D. 74.744,



de 22-10-74, teve seu capital, integralmente pertencente à União, dividido em trezentos milhões de ações nominativas. Tem assembléia-geral, conselho diretor, diretoria-executiva e conselho fiscal. Previu-se, ademais, a participação, nos ulteriores aumentos do capital da empresa, de pessoas jurídicas de direito público, desde que a maioria permaneça de propriedade da União, nos termos do art. 5.º do D.L. 900/69.

Nesses casos, tal como nas *empresas públicas societárias pluripessoais*, existe a assembléia-geral, que é o órgão através do qual se manifesta a vontade dos sócios, *vontade interna* ou *imaneente*. O sócio único ou majoritário vale-se dessa condição por meio desse órgão.

7. Através do estudo das várias *sociedades de economia mista*, verifica-se que, não obstante serem todas sociedades anônimas, há diferenças a serem anotadas entre as mesmas.

Assinale-se, desde logo, a ostensividade do *regime misto* (parcialmente de Direito Comercial, e em parte de Direito Administrativo), a que, refletindo sua condição de *pessoa administrativa privada*, se sujeita a *sociedade de economia mista*.

Assim, o *Banco do Brasil* tem seus estatutos aprovados pela própria assembléia-geral. Mas seu Presidente e o Diretor de sua Carteira de Comércio Exterior são nomeados e exonerados pelo Presidente da República. Já o *Banco do Estado do Rio de Janeiro*, cujos estatutos, aprovados pela AGE de 4-4-75, expressam ser sociedade de economia mista (está vinculada à Secretaria de Estado da Fazenda, art. 4.º, II, do D. 13, de 15-3-75), como organismo da Administração Indireta, tem toda sua Diretoria composta de nove membros, eleita pela assembléia-geral. Ambos os bancos, além da atividade comercial bancária comum, exercem atribuições próprias de sua posição na Administração Indireta. Desse modo, são agentes financeiros do Poder Público, executando o Banco do Brasil, mediante contrato, encargos, serviços e operações de competência do Banco Central do Brasil.

A nova Lei das Sociedades Anônimas (L. 6.404, de 15-12-76) dispõe sobre as sociedades de economia mista em seus arts. 235 a 242, o que funciona como lei comum para as mesmas. Estatuí o art. 235 que "as sociedades de economia mista estão sujeitas a esta Lei, sem prejuízo das disposições de lei federal". "As companhias abertas de economia mista estão também sujeitas às normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários" (§ 1.º).

Estabelece o art. 238 da Lei das Sociedades Anônimas que "a pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (arts. 116 e 117), mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação".

Quanto à *administração*, "as companhias de economia mista terão, obrigatoriamente, conselho de administração, assegurado à minoria o direito de eleger um dos conselheiros, se maior número não lhes couber pelo processo do voto múltiplo" (art. 239). Outrossim, "o funcionamento do Conselho Fiscal será permanente nas companhias de economia mista; um dos seus membros, e respectivo suplente, será eleito pelas ações ordinárias minoritárias e outro pelas ações preferenciais, se houver" (art. 240).

O Ministério (art. 241) a que estiver vinculada a companhia mista poderá autorizar a limitação da correção monetária do ativo permanente (art. 185) ao montante necessário para compensar a correção das contas do patrimônio líquido.

O art. 242 contém disposições das mais importantes: "as companhias de economia mista não estão sujeitas à falência, mas os seus bens são penhoráveis e executáveis, e a pessoa jurídica que as controla responde subsidiariamente, pelas suas obrigações".

A Lei alude, apenas, às *sociedades de economia mista*, mas se se trata de *empresa pública societária*, sob a forma de sociedade anônima, por *interpretação extensiva tem-se de concluir que as disposições daquela à mesma se aplica*.

Acreditamos que uma norma como a do art. 242, acima reproduzido, se aplica, por *analogia*, a qualquer *empresa pública*.

8. A criação, pelo Poder Público, de uma pessoa administrativa da Administração Indireta, quer de direito público, quer de direito privado, exige que do *substrato* participe um ato *formalmente legislativo*, já que se trata de uma nova pessoa jurídica, acarretando o dispêndio de recursos financeiros públicos e a outorga à mesma de atribuições e encargos que são do próprio Estado.

Alias, o D.L. 200/67 (com as alterações do D.L. 900/69) exige, ao conceituar cada pessoa administrativa, no art. 5.º, a presença de *lei formal*, em seu processo criativo.

A lei formal referida ou cria o ente, ou estabelece o procedimento para sua criação, se ao mesmo for dada uma estrutura que não se enquadre nos modelos legais preexistentes, o que ocorre com as autarquias e com alguns tipos de *empresas públicas*. Com efeito, inexistindo um estatuto geral disciplinador da criação de tais espécies de pessoas jurídicas; não prevendo a lei comum a tramitação para sua organização, a lei própria de cada entidade deverá criá-la ou estabelecer o procedimento respectivo. De *autarquia* pode ser indicado o exemplo do D.L. 289, de 28-2-67, que criou o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal; para as *empresas públicas*, podem ser lembrados o D.L. 509, de 20-3-69, que criou a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; e o D.L. 759, de 12-8-69, que autorizou a criação, por decreto, da Caixa Econômica Federal, instituída, afinal, pelo Decreto n.º 66.303, de 6-3-70.

Quando se trata de pessoa jurídica como as *sociedades de economia mista*, que se amoldam a tipos previstos na lei comum, o diploma legal formal aludido apenas autoriza a criação do ente, o que corresponde ao impulso inicial deflagrador do procedimento de sua instituição, o qual obedecerá ao Direito comum, com as modificações introduzidas pelo Direito Administrativo, que também incide, no particular, já que se trata de *pessoa administrativa*, submetida, como já acentuamos, a *regime misto*.

Quando se trata de criação por escritura pública, há necessidade de ulterior registro dos atos institutivos ou constitutivos e estatutos no Registro competente (Registro Civil de Pessoa Jurídica ou Junta Comercial). Se se der por *lei* ou por *decreto*, inexistente tal necessidade, já que tais diplomas têm a eficácia, fazem as vezes de instrumento público e de registro (publicidade e segurança). No segundo caso, todavia (criação por decreto), em geral, se tem efetuado o registro.

8.1. A L. 6.404/76, em seu art. 236, expressa que “a constituição de companhia de economia mista depende de prévia autorização legislativa”. O procedimento ulterior é o previsto na própria Lei (arts. 80 e s.).

A *Companhia Estadual de Gás — (SEG-GB)*, o *TERMISA — Terminais Salineiros do Rio Grande do Norte S.A.*, a *COPEG (Companhia Progresso do Estado da Guanabara)*, a *Companhia Docas da Guanabara* são exemplos de sociedades de economia mista constituídas por *assembléia-geral* ou *sessão pública de constituição*. Já a *Cia. Estadual de Águas da Guanabara (CEDAG)* foi constituída por *escritura pública*.

Os atos constitutivos e alterações estatutárias posteriores das sociedades de economia mista têm sido inscritos no Registro de Comércio, como, por exemplo, no caso da *Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara (COHAB)*, no Departamento Nacional de Registro de Comércio, sob o n.º 96.645, de 19-3-63; e do *Banco do Brasil*, sob vários números, inclusive o n.º 5.853, de 25-11-75.

8.2. A legislação alude à *criação por lei*. A criação não precisa, porém, ser *ex nihilo*. Com efeito, a *empresa pública* e a *sociedade de economia mista* podem resultar de *transformação* de entidades preexistentes, muitas vezes particulares. A L. 5.376, de 22-11-71, por exemplo, autorizou a União a inscrever aumento de capital da *Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras — CAEEB*, que passou à condição de *sociedade de economia mista*, vinculada ao Ministério das Minas e Energia.

A prática legislativa e administrativa vem-se orientando no sentido da transformação de *empresas públicas* em *sociedade de economia mista*. Foi o caso da *EMBRATEL* (D. 70.913, de 2-8-72) e po-

derá vir a ser, de acordo com autorização legal, do BNDE (art. 7.º da L. 5.662, de 21-6-71) e do BNH (art. 5.º da L. 5.762, de 14-12-71).

Há, ainda, transformações internas nas *empresas governamentais*; o METRÔ do Rio teve a sua transformação, em sociedade anônima de capital autorizado, prevista no D.L. 297, de 24-2-76.

8.3. Hipótese interessante é a de passar o Poder Público a participar de uma pessoa jurídica, mediante *desapropriação* de cotas ou ações de seu capital.

Efetivamente, a desapropriação pode ter por objeto quaisquer bens como estatui o art. 2.º do D.L. 3.365, de 21-6-41. Aliás, o § 3.º desse dispositivo, acrescentado pelo D.L. 856, de 11-9-69, prevê, expressamente, a expropriação "de ações, cotas e direitos representativos do capital de instituições e empresas". Cumpre, é claro, que a hipótese se enquadre nos casos expressa e taxativamente previstos em lei como hábeis para justificar a desapropriação.

O p. único do art. 236 da L. 6.404/76 contempla, especificamente, a hipótese: "Sempre que pessoa jurídica de direito público adquirir, por desapropriação, o controle de companhia em funcionamento, os acionistas terão direito de pedir, dentro de 60 (sessenta) dias da publicação da primeira ata da Assembléia-Geral, realizada após a aquisição do controle, o reembolso das suas ações, salvo se a companhia já se achava sob o controle, direto ou indireto, de outra pessoa jurídica de direito público, ou no caso de concessionário de serviço público."

Um aspecto parece-nos fundamental assinalar nesta oportunidade: para que se tenha, através de desapropriação, a criação de uma empresa governamental, torna-se necessária prévia autorização legal. Por duplo motivo: em primeiro lugar, pela própria conceituação de empresa pública e de sociedade de economia mista; por outro lado, porque, nos elencos de casos de utilidade pública e de interesse social atualmente existentes, não se inclui a hipótese de criação de entidade da Administração Indireta.

Do contrário, o que poderá haver é simples participação acionária do Poder Público, surgimento de um ente de cooperação, ou, mesmo, a mera extinção da entidade com a incorporação, ao domínio público, dos respectivos bens.

A criação da empresa pública ECEX deu-se com a desapropriação do Consórcio Construtor Rio-Niterói S.A. Desapropriada a sociedade, o Governo instituiu uma nova pessoa jurídica com a antiga empresa e seus estabelecimentos.

9. Pelo art. 5.º, III, do D.L. 200/67, pode ser sócia majoritária de sociedade de economia mista, não a União, mas uma entidade da Administração Indireta. Em tal hipótese, temos uma *descentralização de segundo grau*.

Já citamos o exemplo da *Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear — CBTN*, sociedade de economia mista constituída pela autarquia *Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN)*, com autorização dada pela L. 5.740, de 1-12-71.

Neste ponto, cabe abordar o problema das *subsidiárias das sociedades de economia mista*.

Considerando-se que temos *sociedade de economia mista*, desde que atendidos os requisitos e pressupostos exigidos do D.L. 200/67, será sociedade de economia mista a subsidiária, criada por empresa governamental, com base em lei, sob a forma de sociedade anônima, desde que as ações, com direito a voto, pertençam, em sua maioria, à entidade criadora.

Há o caso das *subsidiárias da PETROBRÁS*. O art. 39 da L. 2.004, de 3-10-53, prescreveu que “a sociedade operará diretamente ou através de suas subsidiárias, organizadas com aprovação do Conselho Nacional do Petróleo, nas quais deverá ter a maioria das ações com direito a voto”. O art. 46 autorizou a PETROBRÁS a, independentemente de autorização legislativa especial, participar, como acionista, de empresas de refinação, a fim de torná-las subsidiárias, adquirindo, no mínimo, cinquenta e um por cento das ações de cada empresa. Os estatutos da PETROBRÁS, aprovados pelo D. 81.217, de 13-1-78, em seus arts. 18 e 23, cuidam das suas subsidiárias. O D. 61.981, de 23-12-67, art. 8.º, autorizou a constituição da PETROBRÁS QUÍMICA S.A. — PETROQUISA. Os respectivos arts. 10 e 11 regulamentaram a constituição de sociedade subsidiária.

As Leis 6.492 e 6.493, ambas de 7-12-77, autorizam, respectivamente, a PETROQUISA e a PETROBRÁS Fertilizantes a participar do capital de outras sociedades.

Se a entidade criada, ou de que venha a participar a *sociedade de economia mista*, não preencher, contudo, os requisitos e pressupostos caracterizadores dessa espécie, teremos simples participação *acionária* ou *financeira* daquela primeira em entidade particular, ou o surgimento de um *ente de cooperação*, nas condições que estudaremos adiante. Aliás, a L. 2.004/53 (art. 4.º), os estatutos da PETROBRÁS (art. 17, última parte) e o art. 12 do D. 61.981/67 prevêm a figura da entidade *associada*, diversa da *subsidiária*.

Funcionam como *holding* de empresas subsidiárias, com criação autorizada em lei, a ELETROBRÁS (art. 15, e §§, da L. 3.890-A, de 25-1-61), a TELEBRÁS (arts. 3.º, § 2.º, e 4.º e respectivo § único da L. 6.792, de 11-7-72) e a PORTOBRÁS (art. 5.º da L. 6.222, de 10-7-75), além da já citada PETROBRÁS.

10. A participação estatal, mediante a aquisição de ações de empresas privadas, pode constituir mera *participação acionária* ou *financeira*, representativa de simples investimento ou garantia especial de negócios jurídicos, do que é exemplo a tomada de ações,

por bancos de desenvolvimento federais, regionais e estaduais, de empresas beneficiárias de financiamentos seus (v. art. 2.º da L. 2.300, de 26-8-54; art. 15 da L. 2.973, de 26-11-56). Pode ter, até mesmo, cunho *interventivo*: v. Leis 6.493 e 6.494, de 7-12-77, que autorizam subsidiárias da Petrobrás a participar do capital de outras sociedades (cf. *exposição de motivos* do Ministro das Minas e Energia, in D.CN., de 28-10-77, p. 2.926). Não ocorre, no caso, a transmutação em *sociedade de economia mista*.

O art. 237, § 1.º, da Lei das Sociedades Anônimas, dispõe que “a companhia de economia mista somente poderá participar de outras sociedades, quando autorizada por lei ou no exercício de opção legal para aplicar imposto de renda em investimentos para o desenvolvimento regional ou setorial”. O § 2.º aduz que “as instituições financeiras de economia mista poderão participar de outras sociedades, observadas as normas estabelecidas pelo Banco Central do Brasil”.

Cabe observar que o art. 235, § 2.º, da Lei prescreve que as companhias de que participarem, majoritariamente ou minoritariamente, as sociedades de economia mista, estão sujeitas ao nela disposto, sem as exceções previstas no capítulo específico sobre aquelas.

Em matéria específica de *sociedades por ações*, diferenciam-se o que se costuma chamar de *subsidiárias (subsidiárias administrativas)* e aquelas sociedades em que há participação, *majoritária ou minoritária*, de empresas paraestatais.

Com efeito, *subsidiárias* são *empresas paraestatais de segundo grau*, ou seja, *sociedades de economia mista* (não, em princípio, *empresas públicas*, em decorrência do disposto no art. 5.º do Decreto-lei n.º 900/69) criadas por outras *sociedades de economia mista* ou mesmo por *empresas públicas*.

Para tal *criação* (e não, mera *participação*) há, insistamos, necessidade de prévia autorização legal, que há de dirigir-se, especificamente, à constituição de *sociedade mista*.

As *sociedades com participação de pessoas administrativas* não integram a Administração Indireta, e a elas se refere, como vimos, o § 2.º do art. 235, da Lei n.º 6.004/76, ao prescrever que “as companhias de que participarem, majoritariamente ou minoritariamente, as sociedades de economia mista, estão sujeitas ao disposto nesta Lei, sem as exceções previstas” para as sociedades mistas. Embora, cumpre anotar, a lei só trate de participação de *sociedade de economia mista*, o princípio é válido, igualmente, para a *participação de empresas públicas*.

Essas *sociedades com participação* não são *sociedades de economia mista*, por lhes faltarem os requisitos indispensáveis, inclusive o da autorização legal para sua criação.

É claro que a *participação* tem de decorrer de autorização legal, pois que, do contrário, a entidade da Administração Indireta estaria agindo indevidamente. Mas trata-se, agora, de *autorização de participação* e não para *criação de sociedade mista*. A autorização pode ser especial, inclusive, portanto, da lei de criação da partícipe, ou pode ser genérica, como a constante do § 1.º, 2.ª e última partes, e § 2.º do art. 237, Lei n.º 6.404/76.

Essas *participações*, como a própria legislação acentua, podem ser *majoritárias* ou *minoritárias*; e podem caracterizar-se como *interventivas* (no domínio econômico), ou como *meras participações financeiras* ou *acionárias* em sentido estrito, “no exercício de opção legal para aplicar imposto de renda em investimentos para o desenvolvimento regional ou setorial”, e, ainda como aplicação financeira, garantia de empréstimos etc. (cf. art. 237, §§ 1.º e 2.º, da Lei n.º 6.004/76, já citados). A sociedade de que participam as empresas paraestatais são, todavia, em qualquer desses casos, *particulares*.

11. Algumas empresas do Estado prestam *serviços públicos* e, neste caso, assumem a posição de verdadeiras concessionárias, como as que atuam no setor dos *serviços públicos de energia elétrica* e de *telecomunicações*.

Mas elas são, pelo art. 170 e seus §§, da Carta Política Federal, os únicos instrumentos hábeis do Poder Público para o exercício, por este, de *atividade econômica em sentido estrito*, visando ao *mercado*, segundo os princípios e regra da economia capitalista.

Cabe destacar o disposto no art. 170 e seus §§, da CF. O *caput* estatui que “às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas”, acrescentando o respectivo § 1.º que “apenas em caráter suplementar da iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica”. Os §§ 2.º e 3.º contêm, igualmente, disposições relevantes, pois que determinaram que “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”, sendo certo que, “a empresa pública que explora atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas”.

Ratificam-se, assim, os princípios da *liberdade de iniciativa* (cf. art. 160, da CF) e de *competição* (cf. art. 163 da CF), inclusive entre as *empresas públicas e privadas*, no campo econômico.

O art. 163 da Carta Magna Federal faculta, todavia, 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. Nesses misteres, o Estado vale-se, modernamente, das *empresas governamentais*. O § único do art. 163 em foco estatui, a propósito, que, "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".

Conjugadas essas disposições com o estabelecido pelos incisos II e III do art. 5.º do D.L. 200/67, com a redação dada pelo D.L. 900/69, verifica-se que *atividade econômica* em sentido de atuação para o mercado, o Governo só pode exercer através de *empresas públicas* e *sociedades de economia mista*: *Administração Direta* e *autarquias* só atuam na área regida pelo Direito Público.

Se o Governo quiser atuar com seus próprios recursos, optará pela *empresa pública*: se preferir agir, valendo-se, também, dos recursos particulares, adotará a forma das companhias mistas.

A cláusula "exploração de atividade econômica a que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa", relativa ao objeto da *empresa pública*, e o fato de que a espécie por excelência dessa é a da *empresa unipessoal* (arts. 5.º, II do D.L. 200/67, e 5.º do D.L. 900/69) fazem concluir, uma vez mais, que ela nada mais é que a organização empresarial do Estado, que se personalizou. Já a *sociedade de economia mista* tem aspectos mais complexos, sendo uma sociedade comercial de que coparticipam Poder Público e particular, e que integra a Administração Indireta, atuando, pelas mais variadas razões, em qualquer área econômica.

12. As empresas governamentais estão, como integrantes da Administração Indireta, sujeitas à *supervisão* da Administração Direta, que se manifesta, inclusive, pela nomeação de diretores, exoneráveis *ad nutum*, que se colocam ao lado dos diretores eleitos em assembléia-geral, os quais, segundo a lei comum, também podem ser destituídos, a qualquer momento, por esta.

Em matéria de *supervisão*, já se esboça uma distinção, na própria Administração Indireta, entre as *pessoas administrativas públicas* e as de *direito privado*. O § único do art. 27 do D.L. 200/67 prescreve que "se assegurarão às *empresas públicas* e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado, cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo".

O art. 205 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional n.º 7/77, deu à tutela administrativa uma dimensão inusitada. Com efeito, atribuiu à autoridade administrativa que a lei ordinária indicar, a competência para decidir, com exclusão do respectivo conhecimento pelo Poder Judiciário, as questões (litígios) entre a União, Estado, Município, Distrito Federal e as pessoas administrativas da respectiva Administração Indireta, ou entre essas.



Se se tratar de entidade societária, qualquer sócio poderá, no entanto, pleitear, judicialmente, a anulação da decisão.

A lei de criação de empresa governamental pode, *in casu*, estabelecer peculiaridades para a *supervisão*. O estatuto da CEF, aprovado pelo D.66.303/70, prescreve, em seu subitem 4.4.1, que "as deliberações da Diretoria poderão ser vetadas pelo Presidente e levadas à consideração do Ministro da Fazenda", exemplo típico de *recurso hierárquico impróprio*. O art. 20 do estatuto da ECEX, aprovado pelo D. 73.165/73, dispõe que "a remuneração dos Diretores será fixada pelo Ministro dos Transportes".

Quanto ao controle das empresas governamentais pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, estatui o art. 7.º da L. 6.223, de 14-7-75 (que dispôs sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União pelo Congresso Nacional), com a redação da L. 6.525, de 11-4-78, que "as entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo o capital a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou qualquer entidade da respectiva administração indireta seja detentor da totalidade ou da maioria das ações ordinárias, ficam submetidas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo". O § 1.º esclarece que a fiscalização prevista neste artigo respeitará as peculiaridades de funcionamento da entidade, limitando-se a verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos, e levar em conta os seus objetivos, natureza empresarial e operação segundo os métodos do setor privado da economia. O § 2.º veda a imposição de normas não previstas na legislação geral ou específica. O § 3.º estabelece que a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou entidade da respectiva administração indireta que participe do capital de empresa privada detendo apenas a metade ou a minoria das ações ordinárias exercerá o direito de fiscalização assegurado ao acionista minoritário pela Lei das Sociedades por Ações, não constituindo aquela participação motivo da fiscalização prevista no *caput* do artigo.

Aliás, o art. 45 da CF prescreve que "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". O preceito é reproduzido nas Constituições Estaduais, em favor da atuação da respectiva Assembléia Legislativa.

Sistema interessante de controle foi previsto para COHAB-GB: do Conselho Diretor participavam um diretor representante da Oposição Parlamentar e um representante dos empregados. O art. 95 da Constituição da antiga Guanabara autorizava a lei a prever a participação de um representante dos empregados e um da oposição, na gestão das sociedades de economia mista, salvo naquelas que estivessem sujeitas, por lei federal, à fiscalização e controle das autoridades monetárias federais. A participação seria "regulada nos estatutos das referidas sociedades de economia mista".

13. Os que estudam e vivem as empresas governamentais assinalam, ainda, outros aspectos jurídicos relevantes, às mesmas pertinentes.

Assim é que cuidam da *responsabilidade civil* das empresas em pauta perante terceiros, que não é a do art. 107 da CF, o qual alude, especificamente, a *pessoas jurídicas de direito público*.

O regime é o de direito comum, já que o art. 170, § 2.º, da CF, conforme foi assinalado, submete empresas públicas e sociedades mistas ao direito das obrigações aplicável às empresas privadas.

Já tratamos da *responsabilidade subsidiária* do Poder Público; da penhorabilidade e executabilidade dos bens das empresas governamentais, e sua não-sujeição à falência, nos termos da nova Lei das Sociedades Anônimas. Como a empresa pública pode ter índole civil, parece-nos que, nesse caso, não estará sujeita ao *processo de execução contra devedor insolvente* (arts. 748 e s. do CPC), que não se aplicará, tampouco, como sucedâneo da *falência* para as sociedades de economia mista.

Quanto ao *peçoal*, é regido pela *legislação trabalhista*. Dos empregados distinguem-se, evidentemente, os *dirigentes*.

14. A CF, como já salientado, prescreve, em seu art. 170, § 3.º, que “a empresa pública que explora atividade não monopolizada ficará sujeita ao regime tributário aplicável às empresas privadas”. Esclarece *Manoel Gonçalves Ferreira Filho (Comentários à Constituição Brasileira, São Paulo, Saraiva, 3:208)* que “a igualdade de regime, conquanto o texto aqui seja expresso, abrange as sociedades de economia mista, que são pessoas jurídicas de direito privado. Aqui não se mencionou esta situação por ser óbvia tal conclusão. De fato, como sociedade de direito privado, a elas não se poderia dar tratamento tributário diverso daquele a que estão sujeitas as demais empresas também pessoas de direito privado cujo controle pertence ao particular”.

A própria CF, no art. 19, § 2.º, permite que a União, mediante lei complementar, e atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional, venha a conceder isenções de impostos estaduais e municipais. A L. Compl. 6, de 30-6-70, concedeu à CEF isenção de impostos federais e locais. É claro que as empresas governamentais poderão vir a ser beneficiadas com *isenções ditas objetivas*, ou seja, que não visam a favorecer pessoas, mas atividades.

15. A extinção das empresas do Estado exige a participação de lei formal, e se fará de acordo com a legislação geral ou específica pertinente. Lembremos o disposto no art. 178, D.L. 200/67, segundo o qual as “empresas ou sociedades em que a União detenha a maioria ou totalidade do capital votante, e que acusem a ocorrência de prejuízo continuado, poderão ser liquidadas ou incorporadas a outras entidades por ato do Poder Executivo, respeitados

os direitos assegurados aos eventuais acionistas minoritários, se houver, nas leis e atos constitutivos de cada entidade”.

O D. 76.149, de 22-8-75, autorizou o Ministério do Interior a proceder à liquidação do Serviço de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

16. Na prática, as *empresas governamentais* apresentam-se, muitas vezes, com problemas graves. De um lado, o domínio da Administração Direta, de outro, vícios de burocratização, que perturbam sua feição empresarial. Há, ainda, os que querem para elas as vantagens de empresa privada e de Poder Público, frustrando-se, assim, as prescrições do art. 170 da CF.

Cabe salientar que das 20 maiores empresas brasileiras a maioria é governamental, sendo a principal o Banco do Brasil, seguido da Petrobrás.

Do capital das seis mil maiores empresas urbanas do País cerca de 46% são estatais. E certo, porém, que de 85 ramos de atividade econômica o Estado encontra-se ausente em 43 deles, concentrando-se sua atuação, em mais de 90%, nos setores de energia elétrica, telecomunicações, petróleo, bancos comerciais e de desenvolvimento, caixas econômicas, ferrovias, siderurgia, mineração e serviços públicos de água, saneamento e gás.

17. O *Direito Internacional Administrativo* e o *Direito Administrativo Internacional* têm como uma de suas áreas mais expressivas o da criação de empresas governamentais nacionais que atuam no Estrangeiro ou constituídas por diferentes Países.

O art. 41 da L. 2.004/53 estabelece que “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 de petróleo fora do território nacional, desde que a participação do Brasil ou de entidades brasileiras seja prevista, em tais casos, por tratados ou convênios”. Outrossim, o art. 12 do D.61.981/67 autorizou a Petroquisa a associar-se a pessoas jurídicas estrangeiras. O Banco do Brasil já se associou, igualmente, a capitais estrangeiros, para atuar no Exterior. Exemplo relevante é de ITAIPU. Tratado entre o Brasil e o Paraguai (aprovado pelo D. Leg. 23, de 30-5-73) criou, “em igualdade de direitos e obrigações, uma entidade binacional denominada ITAIPU, com a finalidade de realizar o aproveitamento hidroelétrico” dos recursos hídricos do Rio Paraguai, pertencentes em condomínio aos dois Países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a foz do Iguazu”. O Anexo A do Tratado contém o estatuto de Itaipu, cujo capital, equivalente a cem milhões de dólares, pertence, “em partes iguais e intransferíveis” à Eletrobrás e à ANDE (“Administración Nacional de Electricidad”, do Paraguai). Estamos diante, pois, das *empresas bi e multi-governamentais*.

## INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- ( 1 ) *Bilac Pinto — O Declínio das Sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas*, "Revista Forense", 146:17.
- ( 2 ) *Waldemar Ferreira — A Sociedade de Economia Mista em seu Aspecto Contemporâneo*, Max Limonad Editor, São Paulo, 1956.
- ( 3 ) *Caio Tácito — Sociedades Comerciais e Fundações do Estado*, "Revista Forense" 205:417.
- ( 4 ) *João Lyra Filho — Regime de Controle das Empresas Públicas*, Irmãos Pongetti Editores, Rio, 1963.
- ( 5 ) *Theophilo de Azeredo Santos — As Sociedades de Economia Mista no Direito Brasileiro*, Rio, 1964.
- ( 6 ) *Manoel Thomaz de Carvalho Britto Davis — Tratado das Sociedades de Economia Mista*, 2 vol., José Konfino Editor, Rio, 1969.
- ( 7 ) *Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — Fundações e Empresas Públicas*, "Revista dos Tribunais", São Paulo, 1972 (com farta bibliografia, inclusive estrangeira).
- ( 8 ) *Celso Antônio Bandeira de Mello — Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta*, "Revista dos Tribunais", São Paulo, 1973.
- ( 9 ) *J. Cretella Júnior — Empresa Pública*, José Bushatsky Editor, São Paulo, 1973.
- (10) *José Wilson Nogueira de Queiroz — A Empresa Pública no Direito Brasileiro*, Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1973.
- (11) *Alvaro A. Caminha Muniz — A Empresa Pública no Direito Brasileiro*, Edições Trabalhistas S.A., Rio, 1972.
- (12) *Manoel de Oliveira Franco Sobrinho -- Empresas Públicas no Brasil (Ação Internacional)*, Editora Resenha Universitária, São Paulo, 1975 (com farta bibliografia, inclusive estrangeira).
- (13) *Caio Tácito — Direito Administrativo*, Edição Saraiva, São Paulo, 1975, Títulos III e IV.
- (14) *Alberto Venancio Filho — A Intervenção do Estado no Domínio Econômico (O Direito Público Econômico no Brasil)*, Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1968.
- (15) *Modesto Carvalhosa — Direito Econômico*, "Revista dos Tribunais", São Paulo, 1973.
- (16) *José Nabantino Ramos — Sistema Brasileiro de Direito Econômico*, IBDT/Editora Resenha Tributária, São Paulo, 1977.
- (17) *Nicola Balog — A Organização Administrativa das Empresas Públicas* (trad. de *Sergio de Andréa Ferreira*), "Revista de Direito Administrativo" 87: 35, 88:34, 89:36, e 90:30.