

O futuro Estatuto das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO (*)

1. As empresas públicas e as sociedades de economia mista são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, integrantes da Administração Indireta das pessoas políticas.

Como é sabido, a Administração Pública ora age centralizadamente, através de seus órgãos e agentes internos, ora atua de modo descentralizado, valendo-se de outras pessoas instituídas para a execução de certos misteres que anteriormente eram atribuídos à administração central. São estas que compõem a Administração Indireta, classificando-se em autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Não há muita precisão entre os autores no que toca à exata caracterização dessas entidades. A despeito de um ou outro ponto discrepante, o certo é que ainda se faz referência ao art. 5º do vetusto Dec.-lei nº 200/67, conhecido por "estatuto da reforma administrativa federal", que, com todos os defeitos e críticas, traça as linhas básicas distintivas entre as referidas entidades. No Estado do Rio de Janeiro, inclusive, vale destacar que a própria Constituição Estadual apresentou as linhas conceituais das pessoas da Administração Indireta, tomando por base, com pouquíssimas diferenças, as definições do Dec.-lei 200/67 (art. 77, § 2º, I a IV).

2. Dentre as pessoas da Administração Indireta, não há a menor dúvida de que as empresas públicas e as sociedades de economia mista apresentam muitos pontos comuns e diferenças sem grande relevância jurídica. Por isso, já dissemos que tais entidades "*andam de mãos dadas, assemelham-se em seu perfil e irmanam-se nos objetivos colimados pelo Estado*", de onde se conclui que não há praticamente "*nenhum dado tão marcante que possa levar o Governo a optar por uma ou por outra*" (nosso *Manual de Direito Administrativo*, Lumen Juris, 5ª ed., 1999, p. 341).

São as empresas públicas e sociedades de economia mista pessoas apropriadas para a execução de atividades econômicas, no caso de intervenção do Estado no domínio econômico, ou para a prestação de serviços públicos superavitários, ou seja, aqueles que, em tese, podem propiciar lucratividade em sua utilização pela população usuária do serviço. Por isso é que alguns, na prática, as denominam de *empresas estatais* ou *paraestatais*, muito embora seja a expressão bastante duvidosa em termos de exatidão jurídica.

De qualquer modo, a expressão congrega "*todas as sociedades, civis ou comerciais, de que o Estado tenha o controle acionário*", como acentua MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (*Direito Administrativo*, Atlas, 3ª ed., 1993, p. 281), realçando exatamente esse aspecto empresarial, calcado no sistema de controle de ações ou cotas de capital, independentemente do fato de estarem essas pessoas inteiramente dentro do regime empresarial próprio da iniciativa privada, ou de se dedicarem à prestação de certos serviços públicos, que, embora não tenham caráter tipicamente empresarial, também propiciam lucro e podem ser transferidos, em sua execução, à iniciativa privada. E se o Estado, ao prestá-los, consegue não gerar *superavit*, tal fato se deve à total ausência de estrutura gerencial e funcional para alcançar resultados positivos.

3. No regime adotado no Brasil, constitui princípio da ordem econômica a liberdade de iniciativa, previsto no art. 173, *caput*, da Const. Federal, e esclarecido no parágrafo único: "*É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei*".

O objetivo da norma é claro: as atividades econômicas devem ser, como regra, exploradas por pessoas da iniciativa privada, ressalvadas as hipóteses em que a lei e a própria Constituição estabeleçam situações que excepcionem o princípio geral. Como registram CELSO RIBEIRO BASTOS e IVES GANDRA MARTINS, "*não é lícito à lei fazer depender de autorização de órgãos públicos atividades não sujeitas à exploração pelo Estado nem a uma especial regulação por parte do poder de polícia*" (*Comentários à Constituição do Brasil*, Saraiva, 1990, 7º vol., p. 39).

Em suma, pode dizer-se que tais dispositivos consagram o sistema do capitalismo, aquele em que os capitais privados são livremente adquiridos, transferidos e extintos como resultado da livre atuação da iniciativa privada. É claro que a ordem econômica procura, aqui e ali, fixar outras regras que impeçam que o livre trânsito de capitais ofereça risco para a coletividade em geral. Contudo, diante do atual processo de globalização da economia, a que estão sujeitas as grandes nações modernas, têm-se revelado mais frágeis e inócuos os mecanismos frenatórios dessa expansão perigosa e prejudicial do capital privado, constituindo-se em verdadeiro risco para a própria existência do Estado.

4. Em conseqüência do regime capitalista adotado no país, o Estado deve atuar basicamente como agente regulador da economia, como consigna o art. 174 do estatuto constitucional, cabendo-lhe primordialmente estabelecer regras de controle, fiscalizar, fomentar e planejar o setor econômico, com vistas a manter equilibrada a relação capital/consumo.

Trata-se, pois, de atuação estatal de caráter nitidamente interventivo, em relação ao qual ressaí exatamente esse aspecto de controle, evitando o abuso do poder econômico caracterizado pelo domínio dos mercados, pela eliminação da concorrência e pelo aumento arbitrário de lucros. São acertadas, por conseguinte, as palavras de DIÓGENES GASPARINI, segundo o qual "*essas deformações da ordem econômica acabam, de um lado, por aniquilar qualquer iniciativa, sufocar toda a concorrência e por dominar, em conseqüência, os mercados e, de outro, por*

desestimular a produção, a pesquisa e o aperfeiçoamento” (Direito Administrativo, Saraiva, 4ª ed., 1995, p. 429).

5. Cabendo ao Estado, primordialmente, tal função reguladora e controladora do setor econômico, para a defesa da sociedade e do próprio Poder Público, resulta que só excepcionalmente pode ele imiscuir-se na atividade econômica, ou seja, explorá-la nos mesmos moldes em que se dá a atuação da iniciativa privada.

Não foi por outro fundamento que a Constituição Federal estabeleceu bem claramente que *“ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei”* (art. 173). Essa, aliás, é a única posição compatível com o regime da livre iniciativa: conferindo-se liberdade de iniciativa aos particulares para o desempenho das atividades econômicas, não seria admissível a duplicidade dessa exploração em ordem a aceitar-se a conjugação do particular e do Poder Público. Tem-se, pois, que a exploração direta do setor econômico pelo Estado retrata verdadeira e inegável situação de excepcionalidade, que é exatamente o que se coaduna com o regime capitalista (JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Direito Constitucional Positivo*, RT, 5ª ed., 1989, p. 669).

6. Não sendo titular do direito à exploração direta da atividade econômica, ressalvados os casos excepcionais contemplados na lei e na própria Constituição (como é o caso do monopólio estatal da pesquisa, lavra *etc* de minérios e minerais nucleares e seus derivados, previsto no art. 178, V, CF), o Estado deve valer-se de instrumentos específicos para intervir na economia.

Tais instrumentos são exatamente as sociedades de economia mista e as empresas públicas, entidades que integram a Administração Indireta do Estado e, se se preordenam ao setor econômico, representam atuação indireta e descentralizada do Poder Público no referido segmento, conforme indica o art. 173, § 1º, da Lei Maior.

Logicamente, ao permitir esse tipo de intervenção estatal, o Constituinte se preocupou em não discriminá-las em relação às titulares normais do poder econômico, isto é, as empresas da iniciativa privada. É que, se forem subsidiadas, apoiadas e fortalecidas diretamente pelo Estado, a que estão vinculadas, isso provocaria um inevitável rompimento no mercado de produção, industrialização e comercialização de bens de consumo, pois que as empresas privadas seriam plena e inexoravelmente atingidas por essa desproporção de forças, o que é fatal no setor econômico. Por tal motivo é que tais entidades estatais sempre deveriam *“operar sob as mesmas normas e condições das empresas particulares congêneres, para não lhes fazer concorrência”*, como acertadamente advertia HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros, 18ª ed., 1990, p. 321).

De nossa parte, já deixamos registrado, no mesmo diapasão, que *“o intuito do Constituinte não é difícil de explicar. Se as empresas paraestatais tivessem prerrogativas e vantagens específicas do Estado, teriam elas muito maiores facilidades*

que as empresas privadas e, por certo, causariam a ruptura do postulado da livre concorrência e do equilíbrio do mercado" (nosso Manual cit., p. 647).

7. A respeito das empresas públicas e das sociedades de economia mista dispõe o art. 173, § 1º, da Const. Federal, que sofreu alteração através da Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98.

Mantendo as linhas básicas referentes à atuação estatal através dessas pessoas jurídicas, o citado dispositivo passou a prescrever que *"a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços"*, devendo ela dispor sobre vários aspectos, como: a) sua função social e as formas pelas quais poderão ser controladas pelo Estado e pela sociedade; b) o regime jurídico próprio das empresas privadas, abrangendo, dentre outros campos, direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; c) licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, sempre com observância dos princípios da administração pública; d) a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; e) os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

8. A questão que se põe, e que é objeto deste trabalho, consiste em saber qual a *natureza da lei* a que se refere o dispositivo constitucional, quando reza que *"a lei estabelecerá..."* o estatuto jurídico das empresas paraestatais no que diz respeito a todos esses aspectos que mencionamos, e que constam nos incisos I a V, do § 1º, do art. 173 da Constituição.

A matéria não é pacífica entre os estudiosos. Para alguns, a lei será a que for editada pela própria pessoa política; para outros, deverá ser uma lei federal básica, reservando-se a disciplina suplementar a Estados, Distrito Federal e Municípios.

9. Em trabalho sobre o tema, o ilustre publicista TOSHIO MUKAI sustenta que *"a lei de que fala o inciso XXI (do art. 37 da CF), de acordo com o princípio federativo, será lei da União, do Estado ou do Município, conforme se trate de licitação ou contrato federal, estadual ou municipal"* (*"Licitações e Contratos na Emenda Constitucional 19/98"*, em *Revista de Direito Administrativo* nº 216, de 1999, p. 52).

Advoga, ainda, o autor do trabalho a distinção entre empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos, de um lado, e que exploram atividades econômicas, de outro, para concluir que a referência constitucional do art. 22, XXVII, da C.F., também com a redação dada pela E.C. 19/98, *"está adstrita apenas àquelas empresas estatais que explorem atividade econômica, dela excluídas aquelas que prestem serviços públicos"* (p. 53, da mesma RDA 216).

10. Lamentamos divergir desse entendimento.

11. A análise correta da questão deve iniciar-se pelo disposto no art. 22, XXVII, da C.F., com a redação introduzida pela E.C. 19/98. De acordo com o dispositivo, é da competência da União Federal legislar privativamente sobre *"normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e*

Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III”.

O art. 37, XXI, da C.F. consagra o princípio da obrigatoriedade de licitação antes da contratação de obras, serviços, compras e alienações, exigindo o respeito à igualdade de condições a todos os interessados e o respeito aos critérios e condições estabelecidos no instrumento convocatório, com a admissibilidade de estabelecer alguns requisitos relacionados à qualificação técnica e econômica necessária para a execução do contrato. E o art. 173, § 1º, como já visto, prevê o novo estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista a ser fixado em lei.

12. A alteração introduzida no art. 22, XXVII, da C.F. pela E.C. 19/98 teve um único e simples objetivo: conferir às empresas públicas e às sociedades de economia mista tratamento jurídico diverso do que incide sobre a administração direta, autarquias e fundações governamentais.

A razão não é difícil de ser explicada. Tratando-se de pessoas jurídicas de direito privado, não devem submeter-se às linhas rigorosas que incidem sobre as pessoas de direito público, como as pessoas federativas, as autarquias e as fundações governamentais de direito público (de natureza autárquica, como admite parte da doutrina). Se o sistema jurídico admite que o Estado atue no mundo jurídico através dessas pessoas de direito privado, é de esperar-se que possam elas dispor de maior flexibilidade em sua atuação, de modo que se aproximem do desempenho das pessoas da iniciativa privada em geral.

Não significa que tais pessoas não estejam sujeitas a alguns mecanismos especiais de controle. Não há dúvida de que devem sofrer a imposição desses mecanismos, pois que, seja qual for a atividade a que se destinarem, o certo é que foram criadas pelo Estado e preordenadas ao desempenho de alguma atividade que o Estado, por lei, previamente determinou. Trata-se, portanto, mal ou bem, de atuação colimada pelo Poder Público para alcançar fins administrativos de interesse da própria coletividade.

Não obstante, esse inevitável atrelamento das entidades não tem o condão de desnaturar sua qualidade de pessoas jurídicas de direito privado. Mesmo se admitindo os mecanismos de controle e atrelamento, não se poderá nunca negar que seu desempenho no mundo jurídico deverá consumir-se de forma diversa daquela através da qual atuam as pessoas de direito público, sejam elas da administração direta ou indireta.

13. Ora, não haveria a menor coerência no sistema jurídico se fosse exigida lei geral, de competência federal, para disciplinar licitações e contratos de *todas* as pessoas políticas, autarquias e fundações de direito público, e lei particular de cada pessoa federativa para disciplinar suas próprias empresas públicas e sociedades de economia mista.

Em outras palavras, aquela interpretação levaria à esdrúxula posição de que a União teria competência privativa para legislar e criar o estatuto de *todas* as autarquias e fundações de direito público da própria União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mas, de outro lado, só poderia editar lei sobre as *suas próprias* empresas públicas e sociedades de economia mista,

deixando que as demais entidades viessem a criar seus próprios estatutos sobre tais empresas.

14. Na verdade, não se pode esquecer que, seja qual for a natureza das pessoas descentralizadas, todas se incluem na Administração Indireta das pessoas federativas, de modo que *não há como afastá-las dos princípios gerais que a Constituição enuncia quer para a Administração Direta como para a Indireta.*

O art. 22, XXVII, da C.F., não pretendeu, em nenhum momento, suprimir a competência da União para legislar privativamente sobre *normas gerais* de licitação e contratação pertinentes a pessoas administrativas centralizadas ou descentralizadas. A afirmação se reforça pelo fato de que o art. 37, XXI, da C.F., mencionado naquele dispositivo, é aplicável a *toda a administração direta e indireta* (aqui significando a atividade centralizada e descentralizada do Estado), porque retrata um inciso do art. 37, cujo *caput* tem destinação a toda a administração.

Observe-se que o art. 37, XXI, estampa princípio inafastável da Administração Pública, qual seja o da obrigatoriedade de licitação antes da contratação de obras, serviços, compras e alienações. A se admitir a exclusão da União Federal da competência de editar normas gerais sobre todas as empresas públicas e sociedades de economia mista, ter-se-á que chegar à inevitável conclusão de que *a disciplina particular sobre elas não estaria sujeita àquele princípio administrativo.*

Essa absurda conclusão colidiria frontalmente com o próprio art. 173, § 1º, III, da C.F., que, ao admitir que a lei específica disponha sobre o estatuto jurídico dessas entidades no que toca a contratos e licitações, é bem claro ao destacar, *in fine*, que devem ser observados os princípios da administração pública.

15. A melhor interpretação a respeito da alteração imposta pela E.C. 19/98, a nosso juízo, consiste em considerar que a lei que criará o estatuto das empresas públicas e sociedades de economia mista *deverá ser uma lei federal de caráter geral*, vale dizer, lei editada pela União Federal, no uso de sua competência privativa, para incidir sobre *todas essas entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

Significa dizer que, assim como já temos uma lei federal genérica que disciplina contratos e licitações para a Administração Direta, autarquias e fundações públicas (Lei nº 8.666/93), outra lei federal e também genérica dará origem ao estatuto das empresas públicas e sociedades de economia mista no que toca, entre outras, à referida matéria.

E, evidentemente, nessa lei serão traçadas regras que melhor se adaptem à personalidade jurídica de direito privado, de que são dotadas essas entidades, distinguindo-as das que hoje vigoram para as demais pessoas administrativas, de direito público, para o fim de substituir algumas exigências de maior formalismo contidas nestas últimas por situações que rendam ensejo a maior versatilidade e celeridade, necessárias à atuação desse tipo de pessoas.

16. Anote-se, entretanto, que, tal como já ocorre atualmente, a competência da União Federal para traçar *normas gerais* sobre licitação e contratação para a Administração Direta e Indireta, ainda que através de duas leis de conteúdo diverso e destinadas a apenas algumas dessas entidades, *não exclui a competência de Estados, Distrito Federal e Municípios de editarem normas específicas suple-*

mentares sobre suas próprias entidades descentralizadas, desde que, obviamente, sejam respeitados os postulados fixados na lei federal genérica.

Como já assentado entre os constitucionalistas, embora o inciso XXVII se aloje no art. 22, tecnicamente mais adequada seria sua posição se estivesse inserido no art. 24, que trata da competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal. É que, estando no art. 24, ficaria mais claro que a União teria que limitar-se à edição de normas gerais (art. 24, § 1º, C.F.) e que às demais pessoas federativas caberia a edição de legislação suplementar, conforme emana claramente do art. 24, § 2º, da Lei Maior (JOSÉ AFONSO DA SILVA, ob. cit., p. 434).

17. É importante, nesse tema, distinguir o que é matéria de base constitucional daquelas outras que constituem objeto do Direito Administrativo.

Ninguém desconhece que a matéria específica relacionada à administração pública integra a competência de cada uma das entidades componentes da federação, e isso pela só razão de serem elas dotadas de autonomia e, em consequência, da capacidade de auto-organização.

Sem dúvida, “o federalismo brasileiro reúne em seu interior quatro entidades : a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todas dotadas de autonomia, assim entendida a capacidade de autodeterminação dentro de um rol de competências constitucionalmente definidas” (LUIZ ALBERTO DAVID ARAUJO e VIDAL SERRANO NUNES JUNIOR, *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva, 1998, p. 171).

Contudo, a Constituição Federal também estabeleceu certas regras, que podemos considerar como *princípios extensíveis*, que incidem sobre as administrações de todas as pessoas federativas, como é clássico exemplo o art. 37. Desse modo, temos que admitir dois estatutos administrativos, um *genérico*, porque fixado pela Constituição e aplicável a todos os integrantes da federação, e outro *específico*, porque oriundo da própria pessoa federativa no exercício de sua autonomia. Sendo o estatuto genérico de estatura constitucional, é lógico que o estatuto específico terá inúmeras limitações, sujeitando-se de imediato às regras daquele e limitando-se à atuação de natureza *suplementar* com o fim de alcançar suas próprias finalidades e observar suas peculiaridades específicas.

18. Partindo-se dessa incontestável premissa, não se pode negar que a matéria pertinente às pessoas da Administração Indireta, nestas incluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, sujeita-se não somente ao estatuto específico da pessoa federativa, mas também, e principalmente, ao estatuto genérico de nível constitucional.

Se a própria Constituição inseriu em seu contexto regras que se aplicam às administrações públicas em geral, e especificamente regras sobre as pessoas da Administração Indireta, não há como admitir-se, por falta de coerência sistêmica, que a Lei Fundamental tenha previsto uma lei geral que constitui o estatuto de contratos e licitações para autarquias e fundações públicas, e, ao mesmo tempo, vislumbre que essa mesma matéria, no tocante a empresas públicas e sociedades de economia mista, seja considerada de direito administrativo, em ordem a que cada pessoa federativa crie seu próprio estatuto.

Realmente, essa posição seria incompreensível e, além do mais, provocaria enorme instabilidade no sistema administrativo, porquanto em cada momento em que determinada pessoa federativa desejasse licitar para contratação de obras, serviços e compras, teriam os interessados que consultar seu respectivo estatuto para que pudessem tomar conhecimento das regras incidentes. Sabendo-se que, além da União, existem 26 Estados e mais de cinco mil e quinhentos Municípios, bem pode constatar-se o intenso caos em que desaguaria essa matéria, sem contar, acrescente-se, que isso afrontaria a tendência cada vez mais forte de uniformizar regras, e não de torná-las verdadeiramente inacessíveis em razão de sua intensa pulverização.

19. Por fim, também não me parece razoável, no sistema, que a nova redação do art. 22, XXVII, da C.F., por referir-se ao art. 173, § 1º, III, deva ser interpretado como suscetível de admitir disciplinas diversas para empresas públicas e sociedades de economia mista que prestem serviços públicos, de um lado, e que exerçam atividade econômica, de outro.

Em primeiro lugar, porque essa categorização, a despeito de admitida pela doutrina em geral, o que se justifica ante os termos do art. 173, § 1º, já provoca algumas dissensões no que se refere à aplicação prática do direito, havendo várias situações em que não se sabe se a norma é destinada a todas as entidades ou a apenas uma de suas categorias.

De outro lado, não há qualquer razão de ordem lógica para que o novo estatuto abranja somente as entidades que exercem atividades econômicas. Uma das razões para tanto reside em que as empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos não deixam de executar, em sentido lato, atividade de cunho econômico, como já deixou registrado, com acerto, EROS ROBERTO GRAU (*Elementos de Direito Econômico*, RT, 1981, p. 87 e segs.).

Se algum tratamento diferenciado for dispensado em consideração à natureza da entidade, se prestadora de serviço público ou exploradora de atividade econômica em sentido estrito, *esse tratamento dúplice há de ser estabelecido na lei geral, de competência federal, que fixará o estatuto dessas entidades*. Aqui sim, será possível editar normas mais flexíveis para as entidades de caráter marcadamente mercantil e outras adequadas às pessoas prestadoras de serviços públicos.

De qualquer modo, é preciso lembrar que o atual processo de reforma administrativa do Estado está sendo executado de forma a transferir as atividades tipicamente econômicas à iniciativa privada, implicando a *desestatização* em relação às atividades em si mesmas, como preconiza a Lei nº 9.491, de 9.9.97, que substituiu a Lei nº 8.031/90. Aliás, diga-se, por oportuno, que o Estado, em sua nova estratégia, não se tem afastado apenas das atividades tipicamente empresariais, mas, ao contrário, tem-se distanciado inclusive da prestação dos serviços públicos econômicos, transferindo sua execução à iniciativa privada pelo sistema da descentralização negocial, processado por concessões e permissões de serviços públicos.

O fato demonstra, em sentido inverso do que pensam alguns, que o Poder Público abriga todas as empresas públicas e sociedades de economia mista como uma só unidade, sem qualquer distinção mais profunda sobre a natureza

de sua atividade. Em última análise, a única diferença que se pode vislumbrar é a de que se tais entidades executam atividades econômicas em sentido estrito, passam elas inteiramente à iniciativa privada, sem qualquer ingerência relevante do Estado posteriormente, ao passo que, se prestam serviços públicos, o Estado continua sendo o titular do serviço, delegando apenas a sua execução através do regime concessional e permissional.

Na verdade, não se justificaria, por todos esses elementos e diante do atual quadro constitucional, que uma lei tratasse de contratos e licitações para um tipo de empresas públicas e sociedades de economia mista, e que outra diversa disciplinasse idêntica matéria para outro tipo. A despeito da razoabilidade da distinção entre as categorias, a Constituição, pela alteração introduzida pela E.C. 19/98, não deixou qualquer vestígio de que o futuro estatuto das entidades abrangesse apenas uma de suas categorias.

20. Das linhas acima traçadas podem extrair-se as seguintes conclusões básicas:

1ª) o novo estatuto de licitações e contratos para empresas públicas e sociedades de economia mista deverá ser fixado em *lei federal genérica*, abrangendo todas as entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com lastro no art. 22, XXVII, da Const. Federal;

2ª) o estatuto deverá limitar-se à fixação de normas gerais, competindo a cada uma das entidades federativas a disciplina específica e particular relativa a suas próprias empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 24, §§ 1º e 2º, da C.F.);

3ª) não deverá o futuro estatuto abranger apenas as entidades que explorem atividades econômicas, mas todas as empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive as que prestam serviços públicos, sendo admissível, porém, que no próprio estatuto haja incidência normativa diversa para cada uma de suas categorias, sem que, contudo, possam ser desfiguradas como pessoas jurídicas de direito privado que, reconhecidamente, são.

Novembro/99

⁽¹⁾ JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO é Procurador de Justiça do RJ aposentado, Professor da Universidade Estácio de Sá (graduação e pós-graduação), Professor de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Campos, Professor da EMERJ - Escola da Magistratura do RJ e Mestre em Direito pela UFRJ.
