ENTIDADES DE ECONOMIA MISTA — PETROBRÁS

RUBEN ROSA
Ministro do Tribunal de Contas
da União

SUMÁRIO: — *O intervencionismo do Estado. A economia do século* 19. *A exploração do petróleo. As emprêsas públicas — Sociedades de economia mista. Participação financeira do Estado. A Lei n.º* 2.004, *de* 1953. *Empréstimo compulsório. Isenção fiscal. Fiscalização e contrôle financeiro. Conclusões.*

* Ortega y Gasset escreveu ser a "estatificação" da vida um dos maiores males da nossa civilização: a "estatificação" da vida, o intervencionismo do Estado, a absorção de tôda espontaneidade social do Estado (*La Rebelion de las Masas*, pág. 200, Madrid, 1930, Ed. da Rev. de Ocidente).

O Estado moderno, dia a dia, aumenta suas *funções*. Nem tôdas serão típicas. É que, em nome de causas várias, passou a estimular, a dirigir, a controlar, a "comerciar", a proibir, através de órgãos especiais e de engrenagens complexas. Participa até da gestão de emprêsas privadas, através de sociedades de economia mista. *More business in government. L'Etat moderne acculé à mille necessités veut se mêle de tout; il le fait empiriquement, sans plan d'ensemble, en s'efforçant de faire collaborer les particuliers intéressés en dosant de multiples façons leurs concours.*

Mesmo antes dos dias de "nacionalização intensiva" (Julliot de la Morandière-Maurice Bye, *Los Nationalisations en France et à l'Etranger*, Paris, 1948, Mario Einaudi, Maurice Byé, Ernesto Rossi, *Nationalization in France and Italy*. N. York, 1955), na França, ao lado dos grandes *monopólios* do fumo, do fósforo, da pólvora e do correio, o Estado tem suas indústrias, criadas, umas sob Sully (1560-1641) e Colbert (1619-1683 como porcelanas de Sièvres, tapetes de Gobelinos, gravuras do Louvre; imprensa nacional, coudelarias, estabelecimentos termais nas cidades de banhos, etc. Entre os cartazes das estações de Paris lê-se Pastilles Vichy-Etat. Eis o Estado farmacêutico (Charles Gide, *Principes d'Éco-*

* NOTA DA RED.: Sôbre a posição do Tribunal de Contas da União em face da Petrobrás ver a decisão do mesmo Tribunal, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 53, pág. 231.

nomie Politique, págs. 208 e 231. Paris, 1926, 25e. éd. *Il favorisa donc de toutes ses forces Lyon que faisait "soieries", Elbeuf et Sedan, que fabriquaient des draps de laine, et toutes antres cités industrielles. Avant lui (Colbert)*, le *négociant et le fabricant étaient dédaignés. Lui les couvrit d'honneurs... Il avança des capitaux à toutes industries, et suplia le roi (Louis XIV) de refuser désormais les glaces de Venise, les tapisseries de Flandres" pour donner sa faveur royale aux produits des Gobelains, de Beauvais et du faubourg Saint-Antoine."* (Claude Farrère, *Jean Baptista Colbert*, págs. 47 e 48. Paris, 1954. 5e. éd. cfr. Ch. Dezobry - Th. Bachelet, *Dictionnaire Général de Biographie et d'Histoire*, vb. Beauvais, Gobelin; Sèvres. Paris, 1880, 8e. éd.).

II

A economia do século 19 foi alicerçada com o *carvão* que forneceu energia suficiente para movimentar as máquinas das usinas e fábricas, e assegurar os transportes marítimos, fluviais e terrestres que escoaram a produção e facilitaram o comércio.

Todavia, a 27 de agôsto de 1859, em Titusville, Estado de Pensilvânia, U.S.A., Drake, um aventureiro de boa têmpera, através de perfuração, utilizando uma tôrre de madeira com uma rudimentar bomba extraía 25 barris diários. Acabava de nascer a era do *petróleo*, o chamado ouro negro.

O truste do petróleo é o mais antigo e o mais famoso, criado em 1872, pela fusão de 29 sociedades. Já se disse dêle que era a mais completa organização dêste mundo, depois da Igreja Católica Romana (Charles Gide, cit., pág. 255. Richard Levinsohn, *Trustes e Cartéis*, págs. 35-44. P. Alegre, 1945. Trad. E. Payen, *Les Monopoles*, págs. 19 e 25. Paris, 1920. E A. G. Robinson, *Monopolio*, cap. IX, México, 1950. Trad. 2.ª ed.

A história desta indústria até hoje anda envolvida por um romantismo, novelesco e misterioso; seus capitães ou são heróis de lenda ou frios aproveitadores da natureza. A literatura a respeito é fabulosa; guerra, regimes, vidas, diz-se, têm desaparecido na voragem dos campos petrolíferos ou envolvidos nas engrenagens dos *monopólios, trustes, cartéis, holdings...*

Os magnatas desta indústria são malsinados, vilões fartos, justa ou injustamente.

O nosso tempo é o da injustiça, do sectarismo, da demagogia.

III

Sem saber, os povos do périplo das navegações praticaram a "associação" através da "economia mista". Por meio dela, companhias particulares, privilegiadas e protegidas pelo govêrno (êste também, clara ou ocultamente, associado) tomaram conta do tráfico mundial e realizaram a conquista de terras e a colonização (sociedade com a coroa). *Il sistema di valersi di privati e di società private pel conseguimento dei "fine pubblici" é proprio di ogni tempo e di ogni ordinamento... Le società concessionarie (dei grandi Stati colonizzatori, nell'età di mezo) esercitavano in nome proprio tutte le funzioni della sovranità, avevano una bandiera propria, potevano fare la guerra e stipulare trattati di pace* (Guido Zanobini, *Corso di Diritto Ammnistrativo*, vol. 3.º, pág. 303, Milano, 1949, 4.ª ed.

L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici in Orlando. *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*, vol. 2.º, pte. terza, ns. 139 e 140, págs. 558; 559; 561; 562; 563, e 566. Milano, 1935. *Nuovo Digesto Italiano*, vb. *Compagnie Coloniali*, n. 4, Torino, 1938.

Oliveira Martins disse com agudeza que "o Estado era apenas uma companhia mercantil com autonomia política sôbre um certo território", ou melhor, "um Estado constituído em companhia de piratas" (*O Brasil e as Colônias Portuguêsas*, págs. 40 e 41, Lisboa, 1887. Terc. ed. *Le pouvoir royal avait maintenu son intérêt aux expéditions loinstaines... Crée sous l'impulsion de la royauté, la compagnie était soumise à un contrôle étroit, officiel et occulte* (Bègue).

Em todos os tempos e em tôda a parte, as *emprêsas marítimas*, como diz no Fausto, o Mefistófeles, consistem na função de *comércio, guerra e pirataria. Ich müsste keine Schiffahrt kennen/ Krieg, Handel und Piraterie/ Dreieinig sind sie, nichtzu trenner./* (*Faust. 2te. Teil, 5ts. Akt.*)

Sem pretender ir além, apontam-se, pelos reflexos, na história brasileira, os exemplos da *Companhia das Índias Orientais* (Holanda) fundada em 1594 e reorganizada pela carta de lei de 20-3-1602; *Companhia das Índias Ocidentais* (carta de lei de 3-6-1621); *Companhia Geral do Comércio para o Brasil* (1649), afora duas outras: a do *Grão-Pará* e do *Maranhão* (1755) e a de *Pernambuco* e *Paraíba* (1759).[1]

IV

Na exploração do petróleo, em face da atual Constituição, são possíveis três soluções: *a*) monopólio estatal exercido diretamente pelo Estado ou executado através delegação; *b*) participação do capital privado, nacional ou estrangeiro, desde que êste opere por meio de sociedade brasileira, isto é, da organizada no país, de acôrdo com as leis nacionais e tendo aqui a sua sede, nos têrmos do art. 60 da lei sôbre sociedade por ações; *c*) permissão para explorar ùnicamente ao capital privado nacional, por meio de emprêsas, cujos componentes ou acionistas sejam brasileiros.

---

1 P. Leroy — Beaulieu, *De la Colonisation chez les Peuples Modernes*, vol. 1.º, págs. 52 e 67; vol. 2.º, pág. 661. Paris, 1902. 5e. éd. *História de Portugal*, direção de Damião Peres, vol. 5.º, págs. 261 e 268; vol. 6.º, págs. 199 e 392. Barcelos, 1937. César Tripoli, *História do Direito Brasileiro*, vol. 1.º, págs. 146, 179 e 180. São Paulo, 1936. Rodolfo Garcia, *História Política e Administrativa do Brasil*, págs. 202, 222 e 268. Rio de Janeiro, 1956. Waldemar Ferreira, *A Sociedade de Economia Mista em seu aspecto contemporâneo*, ns. 7 a 10. São Paulo, 1956. Daniéle Bègue, *L'Organization Juridique de la Compagnie des Indes*, págs. 11, 25, 90 e 107. Paris, 1936. Manuel Diégues Jor., *As Cias. Privilegiadas no Comércio Colonial*, in "Revista de História", n. 3, págs. 314, 320, 325 e 331. S. Paulo, 1950. Basílio de Magalhães, *História do Comércio, Indústria e Agricultura*, págs. 247, 251 e 252. S. Paulo, 1934. Roberto Simonsen, *História Econômica do Brasil*, vol. 2.º, págs. 182 a 189. S. Paulo, 1937. Hélio Viana, *História Administrativa e Econômica do Brasil*, págs. 159 a 176. S. Paulo, 1951. Jerônimo de Viveiros, *História do Comércio do Maranhão*, 1612-1895. S. Luís, 1954. J. Mendes da Cunha Saraiva, *Companhias Gerais de Comércio e Navegação para o Brasil*. Lisboa, 1938. *Companhia Geral de Pernambuco e Paraíba*. Lisboa, 1941. Clarence Henry Haring, *El Comercio y la Navegación entre Espanha y las Indias en la época de los Habsburgos*, págs. 157 e 158. Paris, 1939. Trad. — *"compañias monopolizadoras existentes por entonces en Inglaterra y "Holanda", constituyendo una perpetua coalición para explotar al público y restringir el comércio"* (pág. 157).

Monopólio ou livre emprêsa: em tôrno das pontas dêste dilema digladiam-se os povos. Na hora da decisão legislativa, o povo, que é o cliente, também clama.[2]

V

O Brasil não ficou imune à querela. Adotou-se o caminho que se afigurou o melhor para os seus destinos inalienáveis — Lei n.º 2.004, de 3-10-53.

Urge, agora, que, sem rancores nem suspicácia,, os Brasileiros de mãos dadas tornem realidade esplêndida a indústria dos combustíveis líquidos, lubrificantes e demais derivados.

A história do petróleo no Brasil está dividida em dois *períodos*: *a*) da descoberta; *b*) da produção e industrialização, em têrmos econômicos.

Antes da comprovação da existência de petróleo, ocorrida a 21-1-38, em Lobato, Bahia, segundo o depoimento autorizado de Euzébio de Oliveira, em fins do Século XIX, Eugênio Ferreira de Camargo, praticava em Bofete, S. P., a expensas próprias, um poço tubular junto a um afloramento de rocha asfáltica. Foi a *primeira sondagem efetuada no Brasil*, atingindo, segundo uns a 410 m., segundo outros a 488 m. (fonte: Relatório e balanço das atividades em 1956, da "Refinaria e Exploração de Petróleo União S. A.").

Ao Código de Minas, pelo Decreto-lei n.º 366, de 11-4-38, foi introduzido um título, regulando o regime legal das jazidas de hidro-carbonetos líquidos e gases naturais. O Decreto-lei n.º 395, de 29-4-38, institui o Conselho Nacional do Petróleo, declara de "utilidade pública" o abastecimento nacional de petróleo, e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo e seus derivados no território nacional, bem como a refinação do petróleo importado, ou de produção nacional. Frisa-se nesse mandamento, como motivação, a conveniência de ordem econômica de prover à distribuição, em todo o território nacional de petróleo e seus derivados, em condições de preço tão uniformes quanto possível. Cometeu-se ao C.N.P. — "conselho com autonomia vigiada" (F. Campos) — a incumbência de executar as medidas estabelecidas em lei, dentre as quais sobressai a de autorizar as operações financeiras, fiscalizá-las, assim como as operações mercantis (cfr. Decreto-lei n.º 38, de 7-7-38, art. 10; Decreto n.º 4.071, de 12-5-39, e outros).

---

2 Sôbre o problema: cfr. Hernández Ron, *Tratado Elementar de Derecho Administrativo*, vol. 2.º, págs. 215-271, Caracas, 1937. Luís Quiñe Arista, *Derecho Administrativo del Peru*, pág. 73, Lima, 1939. Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, ns. 234, 298 a 300, México, 1955, Sexta ed. Antônio Lancis y Sanchez, *Derecho Administrativo*, ns. 162 e 163, La Habana, 1945, 2.ª ed. Revilla Quesada, *Derecho Administrativo Boliviano*, pág. 132, Poesi, 1945. Eustorgio Sattia, *Tratado de Derecho Administrativo*, pág. 92, Bogotá, 1945. Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo*, vol. 3.º, pág. 91, Buenos Aires, 1947, 4.ª ed. Guilermo Varas, *Derecho Administrativo*, n.º 458, Santiago de Chile, 1948, 2.ª ed. E. Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. 1.º, n.º 41, pág. 40, Montevidéu, 1953. Romilio Gutierrez Armas, *El Problema del Petróleo. Estudio económico, juridico y politico*, Santiago de Chile, 1933. Rafael Heliodoro Valle, *La Historia del Petróleo en México*, in "La Prensa" de 3-7-38. Eduardo Ospina-Racines, *La Economia del Petróleo en Colombia*, Bogotá, 1947, 2.ª ed. Julio González, *Nacionalización del Petróleo*, B. Aires, 1947. Etiene Delmont, *Le Petróle*, Paris, 1953. J. Rich Powell, *The Mexican Petroleum Industry*, 1938-1950, Los Angeles, 1956. *University of California Press.*

A valiosa contribuição brasileira consta dos vários "avulsos" publicados pelas respectivas Casas do Congresso Nacional. Existe também variada literatura a respeito.

O "impôsto único" sôbre lubrificantes e combustíveis, a que se refere a Constituição — art. 15, § 2.º —, surgiu com as Leis Constitucionais ns. 3 e 4, de 18 e 20-9-38, completadas pelo Decreto-lei n.º 2.615, de 21-9-40.

VI

O petróleo, embora designado por nomes diversos, é conhecido desde tempos imemoriais. Na Bíblia — livro de Deus — há passagens que aludem, possìvelmente, ao *asfalto*.

a) Noé emprega *betume* na confecção da arca. "Deus disse a Noé: Faze uma arca de madeiras aplainadas, farás na arca uns pequenos quartos, e calafetá-las-ás com *betume* por dentro e por fora" (Gênesis, cap. 6, vers. 14).

b) Utilizado na tôrre de Babel. "E disseram (os homens) uns para os outros: vinde, façamos tijolos e cozamo-los no fogo. E serviram-se de *tijolos* em vez de pedras, e de *betume* em vez de cal traçada". (Gênesis, cap. 11, vers. 3).

Não há nada contra o entendimento literal das duas passagens. Trata-se de episódios cuja época não pode ser assinalada com precisão; ter-se-ão dado em tempo nos quais se utilizava o *betume* em construções. Enrico Galliati — Alessandro Piazza, *Mieux comprendre la Bible*, n.º 66, págs. 206 e 209. Paris, 1957. Trad.: *le "bitume" leur servit de mortier; l'emploi des briques et "bitume" étant domné la totale absence de la pierre en ce terrain alluvial* (Mésopotamie) (*cfr.* Antônio Charbel, *O episódio da Tôrre de Babel em estilo moderno*, *in* "Revista Cultura Bíblica", Rio de Janeiro, 1957, n.º 4, págs. 181 e 182): "Os homens que foram povoar a Mesopotâmia Meridional deram início ao fabrico de *tijolos* como material de construção".

c) Derramamento de enxôfre e fogo sôbre Sodoma e Gomorra na região do Mar Morto. "E o sol levantava-se sôbre a terra de Segor. Fêz, pois, o Senhor de parte do Senhor chover sôbre Sodoma e Gomorra enxôfre e fogo (vindos) do céu; e destruiu esta cidade, e todo o país em roda, todos os habitantes das cidades, tôda a verdura da terra. E a mulher de Lot, tendo olhado para trás, ficou convertida numa estátua de sal. Ora, Abraão tendo se levantado de manhã, foi ao lugar onde antes tinha estado o Senhor, e olhou para Sodoma e Gomorra, e para tôda a terra daquela região, e viu que se elevavam da terra *cinzas inflamadas*, como o *fumo duma fornalha*" (Gênesis, cap. 19, vers. 23 a 28, *cfr.* Deuteronômio, cap. 29, vers. 23. Jeremias, cap. 49, vers. 18; cap. 50, vers. 40. Isaías, cap. 13, vers. 19, Ames, cap. 4, vers. 11. Lucas, cap. 17, vers. 29. Pedro, cap. 2, vers. 6. Concordantiarum S.S. Scriturae Manuale, vb. Gomorrah; Sodoma. Barcinone, 1951).

O episódio alude a um cataclisma (abalo sísmico) e a irrupção de gases ou vapores subterrâneos, fenômenos provàvelmente ligados à formação do Mar Morto. Êste é geològicamente recente; a região é instável até hoje.[3]

---

3 Mgr. J. B. Pelt, *Histoire de l'Ancien Testament*, vol. 1.º, págs. 140 e 163, Paris, 1930, 9eme éd. Daniel Rops, *La Bible. Livre d'Histoire*, pág. 42, nota 3, Paris, 1950. D. Estêvão Bettencourt OSB, *Para bem entender o Velho Testamento*, págs. 202/205, Rio de Janeiro, 1956. Francesco Spadafora, *Dizionario Biblico*, vb. Pentapoli, Roma, 1955. A. R. Buckland, *Dicionário Bíblico Universal*, vb. Enxofre, Rio de Janeiro, 1957, 2.ª ed. *The Encyclopaedia Britanica*, vb. Dead Sea; *Sodom*

VII

Sem remontar à instituição do Banco do Brasil — alvará de 12-10-1808 — através de suas diversas fases, nem investigar a suma de funções que exercita em nome do Tesouro Nacional, a primeira vez que se encarou o problema foi na elaboração do diploma que dispõe sôbre as sociedades por ações. Ao apresentar o anteprojeto de lei, Trajano de Miranda Valverde, com mão de mestre, escreveu conceitos que magnìficamente situam o fenômeno. "É possível que o Govêrno possa modificar, com o tempo, essa situação (regime de usura e proliferação das casas bancárias, com capitais ridículos), fundando *sociedades anônimas de economia mista* para a realização de *empreendimentos de interêsse geral*. O êxito dependerá da maneira porque há-de ser administrada a emprêsa; competência e responsabilidade dos administradores, parcimônia nas despesas, nada de burocracia, tudo como se fôra uma emprêsa privada" (*Diário Oficial* de 8-11-39, pág. 26.189. *cfr. Sociedades por Ações*, vol. 1.º, n.º 20 bis. Rio de Janeiro, 1953, 2.ª ed. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 1.º, pág. 429).[4]

Pode-se dizer que, desde então, a sociedade de economia mista, tem sido a "forma" adotada pelo legislador para o exercício de atividades industriais e comerciais do Estado na forma de direito privado.

A prestigiosa *Revista de Direito Administrativo* abriga em suas páginas, valiosos trabalhos a respeito. Duas contribuições merecem especial menção: a do ilustre prof. Bilac Pinto que mostra "o advento das modernas emprêsas públicas", ante o "declínio" das sociedades de economia mista" (*Revista* cit., vol. 32, págs. 1-15).

A outra consta do parecer do ilustre prof. Haroldo Valadão, onde demonstra que o poder público exercita atividades econômicas por meio de uma sociedade mercantil, hàbilmente através de uma sociedade por ações, em que participa, *de regra com maioria, no capital e na administração*, qual fôra um industrial ou comerciante, agindo com base no princípio da liberdade profissional e sujeito às normas das sociedades mercantis e aos princípios estabelecidos na legislação ordinária para o exercício daquela atividade (*Revista das Sociedades Anônimas*, n.º de fevereiro de 1957, págs. 2 a 7. *Revista de Direito Administrativo*, 48/541).

A ilustrada Comissão, que elaborou o anteprojeto que deu origem ao Decreto-lei n.º 6.016, de 22-11-43, onde se determina que a imunidade (tributária) não atinge as "sociedades de economia mista", em cujo capital e direção o Govêrno participa (art. 2.º, § 3.º), salienta, no respectivo *relatório*, a natureza do direito privado de tais sociedades, "convindo que o continuem a ser" (*Revista* cit., vol. 2.º, fascículo II, pág. 917).

---

and Gomorrah, London, 1937, 14 th. Ed. (rain of "fire and brimstone"). Leonardo Salvadori, *Dizionario Biblico*, vb. Sodoma, Milano, 1953.

No Deuteronômio, cap. 32, vers. 13, fala-se em "óleo de pedra". Não será uma alusão ao petróleo?

4 *Si l'on veut trouver une comparaison dans le droit interne c'est de certaines analyses de la condition juridique de la societé anonime qu'il faut s'inspirer* (Suzanne Basdevant, in *L'Évolution du Droit Public*, págs. 50; 51. Paris, 1956).

VIII

Tanto aqui, como no estrangeiro, enorme tem sido o apêlo do Legislador a esta forma de "entidade de economia mista", haja vista o "elenco" delas constante do "rapport" apresentado pelo Tribunal de Contas da França ao 2.º Congresso Internacional de Instituições Superiores de Contrôle de Finanças Públicas realizado em Bruxelas, em setembro de 1956.[5]

Para a visão panorâmica da "emprêsa pública", nas diferentes partes do mundo, constitui leitura indispensável o livro de A. H. Hanson, *Public Enterprise. A Study of its Organisation and Management in various Countries*, Bruxelles, 1956.

A introdução geral dessa obra, sôbre a teoria da emprêsa industrial do Estado (W. Friedmann), contém matéria digna de meditação, o mesmo acontecendo com as relativas aos "grupos regionais" existentes na América do Norte, América Latina, Europa, Oriente-Médio, África e Ásia do Sudeste (A. H. Hansen). Dêsse valioso simpósio há recensão que fornece uma idéia de conjunto (*Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1956, n.º 2, pág. 215-216, Bruxelles, 1956).

Foi deixada, propositadamente, à margem a situação das *Public Corporations*, de cujo grupo sobressai a *Tennessee Valley Authority*. Seu primeiro administrador David E. Lilienthal traçou-lhe a estrutura com mão de mestre. (*T. V. A. Democracy on the March*, New York, 1944. Harper Ed.). Há uma versão brasileira (*T. V. A. A democracia em marcha*, Rio de Janeiro, 1957. Livraria Civilização Brasileira. cfr. Herman Finer, *T. V. A. Lessons for International Application*. Montral, 1949. Julian Huxley, *Tennessee Revisited. The Technique of Democratic Planning, in On Living in a Revolution*, págs. 139-146. New York — London, 1944. Luther Gulick, "Planejamento em larga escala", *in Revista do Serviço Público*, maio de 1945, pág. 43-50. Hugo Wahrlich, T. V. A. — Origens e Revolução, *in Revista* cit., julho, 1957, págs. 63-94). O ilustre Prof. Temístocles Cavalcânti classificou-a entre as "autarquias mistas" (*Revista do Serviço Público*, novembro de 1940, pág. 65-69; dezembro de 1940, pág. 65).

O mesmo dissídio acontece quanto ao grupo das *Corporations* Britânicas, outrotanto em relação aos Organismos criados pela O.N.U. (± uns 150) (*The*

---

5 Cfr. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n.º 3, pág. 276. Bruxelles, 1956. Como explanação desta "categoria residual", ante a tradição clássica, são expressivos: *Nuevo Digesto Italiano*, vb. *impresa publica*, n.º 3. Torino, 1938. André Buttgenbach. *Théorie Générale des Modes de Gestion des Services Publics em Belgique*, ns. 483 a 485, Bruxelas, 1952. Jean-Denis Bredin, *L'Entreprise Semi-Publique prieet le Droit Privé, passim*, Paris, 1957. Marcel Waline, *Droit Administratif*, ns. 594 a 604, Paris, 1957, 7e. ed. Georges Ripert, *Aspects Juridiques du Capitalisme Moderne*, ns. 18, 26 e 144, Paris, 1946. Bernard Chenot, *Organisation Economique de l'Etat*, ns. 53, 330 e 460, Paris, 1951. Aldo Sandulli, *Manuale di Diritto Amministrativo*, ns. 115, 209, 239 e 243, Napoli, 1952. R. Houin, *La Gestion des Entreprises Publiques et les Méthodes du Droit Commercial*. Jean Rivero, *Le Régime des Entreprises Nationalisées el l'évolution du Droit Administratif*, in "Archives de Philosophie du Droit". Nouvelle Série. *La Distintion du Droit Privé et du Droit Public et l'Entreprise Publique*, págs. 79-107; 147-171, Paris, 1952. José Luis Villar Palasí, *L'Intervention de l'administration publique dans l'ordre économique;* Gernard Chenot, *Les paradoxes de l'entreprise publique*, in "Revue Internationale des Sciences Administratives", 1956, n. 2, pág. 151; n.º 4, pág. 169, Bruxelles.

Public Corporation, págs. 495 a 536. London 1954. *Britain. An Official Handbook*, págs. 130, 131, 136, 137, 269, 275. London, 1954. Edition *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Bruxelles, 1956, n.º 3, págs. 207-208). Merece menção a ótima síntese de Gustavo Lessa (*As Corporações Públicas na Grã-Bretanha*, págs. 12 a 25. Rio de Janeiro, s.d., Ed. Fundação Getúlio Vargas).

A matéria está em franca ebulição e em vias de construção jurídica (H. T. Adams, *Les Etablissements Publics Internationaux*, Paris, 1957, alinha figuras assás curiosas: *Aéroporto Balé-Mulhouse* (págs. 53, 223). *E. F. do Norte da Irlanda* (pág. 92). *Comissão do Danúbio* (pág. 269). *Comissão Internacional do Mosela* (pág. 151). EUROFIMA (= *Comissão Européia para o financiamento do material ferroviário*, págs. 20, 114). *Pôrto de Kehl* (pág. 126). *Sociedade Financeira Internacional* (pág. 151). *Banco de Regulações Internacionais* (pág. 257). *Emprêsas Comuns do* EURATOM (energia atômica, pág. 174). *Comissão de regularização* (do curso) *do Reno e do Danúbio* (pág. 72). *Sociedades Iugoslavas-Soviéticas Yuspad* e *Yusta* (págs. 191 e 197). *Túnel sob o Monte Branco* (pág. 131), e outras... *"On se demande s'il n'est possible de prévoir une troisième classification et d'opposer les établissement internationaux "du regime de droit privé aux établissements internationaux du regime de droit public"*, págs. 53 a 56; 153, 159, 191 nota 5 e 194.[6]

IX

O Decreto-lei n.º 2.928, de 31-12-40, como que acudindo ao lembrete de Trajano Valverde já aludido, admite a constituição de "sociedades por ações" nas quais o Govêrno federal interfira diretamente na constituição dos órgãos de sua administração ou seja subscritor de parte do seu capital.

A matéria é sempre de criação legislativa. A relação das sociedades, até agora, constituídas (ou em vias de construção) melhor ilustra o assêrto: *a*) Instituto de Resseguros do Brasil (Decreto-lei n.º 1.186, de 3-4-39); *b*) Cia. Siderúrgica do Brasil (Decreto-lei n.º 3.002, de 30-1-41; *c*) Cia. Vale Rio Doce (Decreto-lei n.º 4.352, de 1-6-42; *d*) Banco de Crédito da Borracha (Decreto-lei n.º 4.451, de 9-7-52, hoje transformado no Banco de Crédito da Amazônia S. A. (Lei n.º 1.184, de 30-8-50; *e*) Cia. Nacional de Álcalis (Decreto-lei n.º 5.684, de 20-7-43; *f*) Cia Hidro-Elétrica do S. Francisco (Decreto-lei n.º 8.031, de 3-10-45); *g*) Fábrica Nacional de Motores S. A. (Decreto-lei n.º 8.699, de 16-1-46); *h*) Refinaria Nacional de Petróleo S. A. (Decreto-lei n.º 9.881, de

6. *The science of international cooperation must for long remain an imperfect one. In a sense international law must always be a primitive law. The jurisprudence of nations must always be rough. The canvas is too large for delicate brushwork. The critic and the constitution-maker must always bear this in mind. Beyond a conclusion of this general sort it would be impertinent to go, except perhaps for the purpose of advocating the diminution of the diplomatic element in privileges and immunities each state still persists in claiming or according in its relations with another individual state, and the placing of more emphasis upon the workaday approach of the commercial corporation and the department of government within the state. The Public Corporation. A. Comparative Symposium*, pág. 537, London, 1954. Editor Prof. W. Friedmann. Cf. *Revue Droit Public*, 1957, pág. 1174. Suzanne Basdevant, *Place de la notion d'institution dans une théorie générale des organisations internationales*. Paul Reuter, *Organisations internationales et évolution du droit*, in "L'Évolution du Droit Publics", Études offertes à Achille Mestre, págs. 50, 51, 447, 451 e 457. Paris, 1956 = *Sans doute estil encore trop tôt pour proposer en ce domaine des classification rigides.*

16-9-46 (não foi constituída); *i*) Banco Nordeste do Brasil (Lei n.º 1.649, de 19-7-52); *j*) Cia. de Eletricidade de Manáus (Lei n.º 1.654, de 28-7-52); *k*) Petrobrás, objeto de análise neste voto; *l*) Cia. Nacional de Seguro agrícola (Lei n.º 2.168, de 11-1-54, art. 21); *m*) Cia. de Navegação do S. Francisco S. A. (Lei n.º 2.599, de 13-9-55, art. 12). Essa lei prevê, ainda, a Constituição, por intermédio da Comissão do Vale do S. Francisco, de outras duas *sociedades de economia mista* sob a denominação, respectivamente, de Cia. de Eletricidade do alto São Francisco e Centrais Elétricas do Médio S. Francisco (art. 16 § 1.º; *n*) Cia. de Eletricidade do Amapá (Lei n.º 2.741, de 2-3-56); *o*) Frigoríficos Nacionais S. A. (Lei n.º 2.854, de 28-8-56); *p*) Cia. Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Lei n.º 2.874, de 19-9-56; *q*) Rêde Ferroviária Federal S. A. (Lei n.º 3.115, de 16-3-57); *r*) Sociedade Termoelétrica de Capivarí (Lei n.º 3.119, de 31-3-57); *s*) Usina Termoelétrica de Figueira S. A. (Lei n.º 3.226, de 27-7-57).

Os contornos jurídicos de cada uma constam das respectivas leis especiais, completados pela Lei das Sociedades por Ações (*cfr.* Ripert cit., n.º 144, pág. 317. Bredin cit., n.º 12, pág. 20).

Novas sociedades de economia mista estão em vias de constituição, haja vista as autorizações contidas nos diplomas legais que se seguem.

t) A Lei n.º 3.299, de 30-10-57, declarou de utilidade pública (art. 1.º), e autorizou a União a desapropriar as quotas da "Sociedade de Serviço Marítimo Sul Brasil Limitada" (art. 2.º) e autorizou a União Federal a transformar a sociedade por quota de responsabilidade limitada em sociedade anônima com a admissão de outros acionistas que adquiriram as ações pelo seu valor, tomando-se como base o valor do acervo (art. 3.º).

u) A Lei n.º 3.353, de 23-12-57, determina que o Poder Executivo ,no prazo máximo de 6 meses, deverá apresentar ao Congresso Nacional "projeto de uma sociedade de economia mista" (art. 15), com o objetivo de instalar e operar a usina siderúrgica, à base de carvão nacional, localizada na bacia carbonífera do Estado de Santa Catarina pela Lei n.º 2.120, de 28-11-53.

v) Pela Lei n.º 3.363, de 26-12-57, ficou a Estrada de Ferro Santos-Jundiaí ou Rêde Ferroviária Federal S. A. autorizada a subscrever capital social da Companhia Siderúrgica Paulista — COSIPA, até o montante correspondente ao valor de terreno (que especifica) e de custo de construção nesse terreno, pela referida Estrada, de pátio ferroviário destinado a servir as instalações da COSIPA, a serem avaliados nos têrmos estabelecidos pela Lei de Sociedades por Ações (A Lei n.º 3.150, de 30-12-58, fixa em 2 bilhões e 300 milhões de cruzeiros o valor das ações a serem subscritas ou adquiridas).

x) A Lei n.º 3.397, de 3-6-58, autoriza a União a constituir uma sociedade por ações, sob a denominação de Companhia Hidroelétrica de Campo Grande, com fôro e sede na cidade do mesmo nome, no Estado de Mato Grosso. Constituída a "Eletrobrás", ficará o Govêrno autorizado a transferir a essa Emprêsa as ações que subscreveu (art. 7.º) para constituição da citada Cia. Hidroelétrica de Campo Grande (art. 12).

X

Com a crescente criação legal de entidades de economia mista, nas quais o Govêrno federal tem aplicado mais de 12 bilhões de cruzeiros, fazia-se mister

a constituição de um órgão especializado para lhes acompanhar o desenvolvimento ao lado de poder proporcionar à Administração pública seu prudente conselho em assuntos que lhes dizem respeito.

Foi o que se fêz através do Decreto n.º 41.427, de 26-4-56, que institui a Comissão de Defesa de Capitais Nacionais, que terá por *objeto* a defesa dos interêsses da União nas Sociedades de que o Tesouro Nacional seja acionista. É composta por 9 membros e presidida pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional. Entre outras *atribuições* incumbe-lhe examinar os relatórios, balanços e contas, modificações dos estatutos e outras providências destas Sociedades a serem submetidas às assembléias gerais, elaboração dum estatuto orgânico para as sociedades de economia mista.

Segundo o testemunho do ilustre Prof. Joseph Hamel "ainda é cedo para estabelecer uma regulamentação saída em grande parte da cabeça dos juristas que organizam as coisas"; mostra-se mesmo "partidário dos métodos em que se deixa a experiência criar as fórmulas, até que chega um momeento em que os juristas selecionam entre essas fórmulas quais as mais praticáveis" (*A organização das Sociedades de Economia Mista na França, in* "Revista de Direito Público e Ciências Políticas", n.º 1, págs. 59 e 60. Rio de Janeiro, 1958).

XI

A pessoa jurídica de direito privado começa sua existência legal com a inscrição dos seus contratos, atos constitutivos, estatutos ou compromissos no seu registro peculiar (na espécie, registro do comércio), regulado por lei especial, ou com a autorização ou aprovação do govêrno, quando precisa (Código Civil, art. 18).

Constitui princípio comezinho que as companhias e sociedades comerciais têm patrimônio próprio, e distinto do de cada sócio; como conseqüência, os sócios não têm sôbre o patrimônio social, nenhum direito de co-propriedade, mas, sòmente um direito de crédito, condicionado à liquidação. A entrada do sócio deve ser efetiva, real, séria, e não subordinada a condição que repugne à natureza do contrato de sociedade. Portanto, cada sócio é devedor à sociedade da quota ou das ações, que subscreveu para o fundo social, e obrigado a prestá-las, nos prazo e forma referidos no contrato social (Código Comercial, arts. 287 e 289. Lei das Sociedades por Ações, arts. 5.º §§ 2.º e 3.º; 54, parágrafo único. Reg. dos Registros Públicos, art. 178, letra *b*, n.º II, III e IX, Decreto n.º 5.318, de 29-2-40).

Certamente, tendo em vista o número de entidades de economia mista já criadas, o Poder Executivo, através do Decreto n.º 41.427, de 26-4-56, instituiu a "Comissão de Defesa dos Capitais Nacionais" — C.D.C.N. — que tem por "objeto" a defesa dos interêsses da União nas sociedades de que o Tesouro Nacional é acionista. Compõe-se de 9 membros, sendo seu Presidente o Procurador-Geral da Fazenda Nacional. Entre outras *atribuições*, incumbe-lhe examinar os relatórios, balanços e contas, modificações dos estatutos e outras providências dessas sociedades a serem submetidas às Assembléias Gerais (art. 2.º, letra *e*).

Na França, os órgãos governamentais de contrôle (internos e externos) são tantos que chegam a perturbar a vida econômica da própria emprêsa, ao lado do permanente contrôle pela "Comissão encarregada de acompanhar e jul-

gar a administração das emprêsas industriais e das sociedades de economia mista" (Jean-Denis Bredin cit., ns. 171, 174, 177, 182, 187 e 188. Jean Meynaud, *Aspectos Atuais da Emprêsa Pública na França*, págs. 34 a 44; especialmente, pág. 37, Rio de Janeiro, 1957, Ed. Fundação Getúlio Vargas).

XII

A sociedade de economia mista (*Gemischtwissenschafliche Unternehmung*) desemboca na França, vinda da Alemanha, onde foi largamente aplicada, já desde o século passado (Otto Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*, vol. 4.º, §§ 51 e 56, págs. 179 e 261. Buenos Aires, 1954. Trad.), quer sob a "forma" de sociedades por ações, quer de responsabilidade limitada (*Aktiengesellschaft ou Gesellschaft mit beschränkter Haftung*). Numa conferência sôbre "as sociedades de economia mista na Alemanha", o *controleur général* Camille mostra a razão do êxito dessa forma de associação que visava mais a "produtividade" do que a "rentabilidade". Mesmo vivendo dentro dos quadros do direito comum, comercial, a forma política de Confederação permitiu a observação pelo Estado de todos os centros de vida, através de "sociedades-holdings" para o Reich, Prússia e Saxe. Nas menores unidades econômicas, a partir de 1918, o Reich entrou com quota financeira desinteressando-se da administração, circunstância que possibilitou a hegemonia do nacional-socialismo, que fêz explodir a 2.ª grande guerra (*Annales de Finanças Publiques*, n.º IV, págs. 33 e 59, Paris, 1938. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1956, n.º 3, págs. 137-142. Bruxelles, 1956). É uma contribuição de alto merecimento que lança luz sôbre êste trágico evento histórico, com sua coorte de conseqüências.

As *Gemischte Wirstchft* tanto podem ser organismos que desempenham "missões econômicas" com o caráter de serviço público (*privatrechtlichen Wirtschaftunternehmen mit Hoheitsaufaghen*), como ter "forma" exclusivamente privada com a participação capitalística do Estado (*privatrechlichen Wirtschaftsunternahmen mit nichthoheitlichen Vervaltungsaufgaben. Aperçu sur les services publics paraestataux en Allemagne Fédérale, in* "Revue Internationale des Sciences Administratives", 1956, n.º 8, pág. 137-139. Bruxelles).

XIII

O Estado, na sociedade mista, tem participação no capital e na administração — constitui a chamada "participação financeira". Paul Reuter traçou o quadro vivo das diversas modalidades, nas quais nem sempre o Estado tem quota-parte predominante (*Les participations Financières. La Societé Anonyme au Service des Collectivités Publiques.* Paris, 1936 — prefácio do deão Edgard Allix); chegou-se a tentar elaboração de um estatuto, ou melhor, uma lei orgânica (André Buttgenbach — R. Jacomet, *Les Statut des Entreprises Publiques*, Paris, 1947).

Preocupa, e grandemente, o Poder Público, o *status* jurídico dos empregados destas entidades. A circunstância do legislador determinar a aplicação das leis trabalhistas, bem como a filiação, para efeitos de aposentadoria e pensão, a êste ou aquêle Instituto previdenciário, não desnatura o caráter fundamental da entidade instituída. Uma coisa é certa: seus servidores não são funcioná-

rios públicos (Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo*, vol. 3.º, pág. 110. Buenos Aires, 1947. Quarta ed. Eugenio Perez Botija, *El problema de los "funcionários" en las entidades publicas*. Carlos Garcia Oviedo, *Los Servidores del Estado en la empresa publica industrial, in* "Etudios al Prof. Gascón y Marín", pág. 147 e 404. Madrid, 1952, Carlos Garcia Oviedo, *Derecho Administrativo*, vol. 1.º, pág. 630. Madrid, 1955. Quinta ed. Raymond Fusilier, *Le statut du personel des entreprises nationalisées comparé au statu des agents de la fontion publique, in* "Revue Droit Public", 1956, n.º 3, pág. 501).

Convém lembrar neste passo que o egrégio Supremo Tribunal Federal, 1.ª Turma, acórdão de 29-8-57, assentou que "emprêsa sob o *regime de Estado* não está com seus empregados sujeita à legislação trabalhista".

XIV

No comércio, a celeridade e a atividade nas transações suprem, bastas vêzes, a deficiência de capital. Tôdas as medidas que se oponham ao rápido exercício das operações são contrárias ao espírito mercantil. *More mercantorum in foro poli.*

O mundo dos negócios escapa à rigidez das regras de contabilidade pública, onde, apenas predomina a noção de *"preço"*.

Cada emprêsa cuida de sua produção; trata de realizar seu gênero de atividade comercial. Vendem e compram material; reparam bens móveis e imóveis; melhoram instalações e serviços de várias sortes; pagam salários, indenizações. Em tudo, é bem visto, seguem as "normas peculiares aos negócios mercantis". Adotam o *sistema de contabilidade e escrituração* que melhor lhes convenha, contanto que esta seja feita em "forma mercantil" e seguida pela ordem cronológica do dia, mês e ano, sem intervalo em branco, nem entrelinhas, borraduras, raspaduras ou emendas (Código Comercial, arts. 10, ns. I e III; 14 e 134, *Il metodo della scritura ha un'importanza tutta interna e amministrativa per l'azienda* Vivante).

"Dans l'industrie, la comptabilité ne se propose pas, à titre principal, de faire conaître la répartition de dépenses, aux cours d'une période déterminée, entre les categories: materiel, transports, personnels, etc. Son but est avant tout faire savoir ce que sont devenues les richesses confiées initialement à l'entrepise, de suivre les transformations intervenues et d'indiquer, au total, si l'évaluation des formes nouvelles de richesses est supérieure ou inférieure à l'évaluation des formes anciennes, c'est-à-dire si l'exploitation a eté ou non bénéficiaire. A cette fin, la comptabilité industrielle groupe les faits autour de leur objet; elle procède par synthèses sucessives et se différencie pour là dune façon très nette de la comptabilité publique, essentiellment analitique, soucieuse sur tout de la regularité, indiférente au resultat. Ainsi, et dés l'abord, on constate que les principes de la comptabilité publique s'opposent à une politique comptable rationelle en matière industrielle" (Paulhac, *L'industrialisation financière des services publics, in* "Annales de Finances Publiques" ns. VI-VII, págs. 126 e 127. Paris, 1947. *cfr.* Hervieu, *Les Entreprises Publiques. Organisation Financière et Contrôle, in* "Annales" cit., n.º VIII-IX, págs. 131 e 132, Paris, 1949). *La référence à la comptabilité commerciale signifie surtout — l'abandon des precédes dêsuets et étouffents de la comptabilité publique* (Jean-

Denis Bredin, *l'Entreprise Semi-Publique et Publique et le Droit Privé*, n.º 74, pág. 112, Paris, 1957).

XV

Rodriguez Arias (*La Sociedad de Economia Mixta*), diz que, quase com certeza, pode considerar-se que a Argentina foi o primeiro país a adotar o sistema de economia mista ao fundar um de seus institutos de crédito — o Banco Nacional de 1826 — sob a forma de uma sociedade de participação público-privada (*Anuário del Instituto de Derecho Publico*, año II, vol. 2.º, págs. 611 e 654. Rosario, 1939).

Todavia, salvo melhor pesquisa, a primazia cabe ao Banco do Brasil (1.º) criado pelo alvará de 12-10-1808, sob a forma de sociedade comercial por ações (estatutos, art. 1.º); instalou os seus serviços no dia 11-12-1809 (Antônio Delgado da Silva, coleção da Legislação Portuguêsa, Legislação de 1802 a 1810, págs. 618 e 619 (alvará); 620 a 662 (estatutos). Lisboa, 1826. Afonso Arinos de Melo Franco, *História do Banco do Brasil, Primeira fase.* — 1808-1835, págs. 19, 25, 26, 28, 30, 34 e 234 S. Paulo, 1947. Vitor Viana, *O Banco do Brasil*, págs. 81, 82, 85, 86 e 90; 130; 157. Rio de Janeiro, 1929).

XVI

A Lei n.º 2.004, de 3-10-53, dispõe sôbre a política nacional e define as atribuições do Conselho Nacional de Petróleo, institui a sociedade por ações "Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima", e dá outras providências. É o que se contém na ementa.

A Lei n.º 3.257, de 2-9-57, dá nova redação ao art. 27.

O diploma em aprêço consagra o regime do monopólio por parte da União, nos têrmos do art. 146 da Constituição, que permite monopolizar determinada indústria ao atividade. O "interêsse público" é que comanda, neste particular.

Êsse monopólio recai: *a*) a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e outros hidrocarbonetos fluidos e gases raros, existentes no terrotório nacional; *b*) a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; *c*) o transporte marítimo de petróleo bruto de origem nacional ou de derivados de petróleo produzidos no País, assim também, o transporte, por meio de condutos, de petróleo bruto e seus derivados, bem como de gases raros de qualquer origem (art. 1.º, ns. I a III).

Ficam *excluídas* do sistema monopolístico indicado:

a) as refinarias em funcionamento no País na data de 30-10-53, e mantidas as concessões dos oleodutos em idêntica situação (art. 43);

b) as autorizações para instalação e exploração de refinarias no País, feitas até 30-6-52, salvo se as mesmas não estiverem em funcionamento nos prazos prefixados até 3-10-53 (art. 44);

c) os navios-tanques, de propriedade particular, (ora) utilizados no transporte especializado de petróleo e seus derivados (art. 47).

O Decreto n.º 41.652, de 4-6-57, dispõe sôbre a "capacidade" das refinarias de petróleo autorizadas a funcionar no País.

O *monopólio* da União será *exercido* por meio:

a) do Conselho Nacional de Petróleo, como órgão (autônomo, diretamente subordinado ao Presidente da República) de orientação e fiscalização (arts. 2.º, n.º I; 3.º, 4.º, 6.º; 25; 27, § 1.º; 31; 36, parágrafo único; 39; 41; 50 e 52). As relações entre a Petrobrás e o C.N.P. (art. 51) estão disciplinadas nos Decretos ns. 40.845, de 28-1-54, e 42.279, de 17-9-57. Regimento: Decreto n.º 42.786, de 10-12-57.

Ao C.N.P., em face do art. 2.º, n.º I, complementado pelo Decreto n.º 42.483, de 16-10-57, incumbe, no exercício da superintendência das medidas concernentes ao *abastecimento nacional do petróleo*, baixar "normas" regulando o exercício das atividades de importação, exportação, refinação, transporte, distribuição e comércio de petróleo e derivados, bem como de distilação de rochas betuminosas e pirobetuminosas.

b) Por meio da "sociedade por ações", que usará a sigla "Petrobrás", e das suas subsidiárias (art. 42), constituídas nos moldes previstos na lei institucional referida (arts. 2.º, n.º II 5.º; 6.º; 13, n.º II, letra *b*; 18, n.º II; 25, parágrafo único; 27; 29; 32; 33; 39, § 3.º; 40, 42, e 46), a União executará pràticamente a atividade monopolística do petróleo.

A Petrobrás, mediante decreto do Presidente da República, ouvido o C.N.P., poderá *associar-se*, sem limitações legais, 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 tratado ou convênio (art. 41).

XVII

A Petrobrás terá por *objeto* a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte do petróleo — proveniente de poço de xisto — e de seus derivados, além de quaisquer atividades correlatas ou afins (art. 6.º), e operará *diretamente* ou através de suas *subsidiárias*, nas quais deverá *sempre* ter a "maioria" das ações (art. 46, parágrafo único) com direito a voto (art. 39).

XVIII

O *capital* social da Petrobrás será inicialmente de 4 bilhões de cruzeiros, dividido em 20 milhões de ações ordinárias, nominativas, do valor de Cr$ 200,00 cada uma (art. 9.º), *subscrito totalmente pela União* (art. 10), que também subscreverá, em todo aumento de capital, ações ordinárias que lhe assegurem pelo menos 51% do capital votante (arts. 10, 48 e 52).

Até ao ano de 1957, o capital será elevado a um mínimo de 10 bilhões de cruzeiros (art. 10, § 1.º), realizado por *pessoas* determinadas e com *recursos* específicos (arts. 13, 14 e 15), recolhidos a contas especiais no Banco do Brasil (art. 16).

Êsses recursos compreendem:

1) A Lei n.º 1.749, de 28-11-52, sujeita os combustíveis e lubrificantes líquidos ou gasosos ao "impôsto único" (art. 1.º), sob a forma: *a*) de "direito de importação", quando de procedência estrangeira (art. 1.º, letra *a*); *b*) de "impôsto de consumo", quando de produção nacional (art. 1.º, letra *b*). Em ambos os casos, o impôsto é na base do pêso líquido, com alíquotas proporcionais

variáveis, segundo a natureza do produto (Rubens Gomes de Sousa, *Compêndio de Legislação Tributária*, n.º 193, pág. 350, Rio de Janeiro, s/d., 2.ª ed.).

Posteriormente, a Lei n.º 2.975, de 27-11-56, veio alterar essa legislação, pois no dizer da Mensagem Presidencial, a variedade de sobretaxas cambiais e a incidência específica do impôsto, deixando de refletir as contínuas oscilações de preços, criaram inconvenientes graves, qual o de estimular de modo artificial o consumo de alguns produtos fortemente subvencionados, além de propiciar fraudes, pelo adicionamento de combustíveis mais baratos aos mais nobres.

A Lei n.º 1.749 cit. previa a cobrança com base na "taxação específica". A nova lei adota o "sistema *ad valorem*"; calculado sôbre o custo "cif", em percentagens que especifica, conforme o produto... de *procedência estrangeira* (art. 2.º).

A conversão para cruzeiros do custo "cif" será feita ao custo cambial, assim entendida a soma da taxa oficial vigorante, acrescida de uma sobretaxa única, fixada para a importação de todos os produtos enumerados na lei (art. 2.º, § 1.º). Quando de *produção nacional*, êsse impôsto será equivalente a ¾ da importância em cruzeiros que incidir sôbre o similar de procedência estrangeira, se se tratar de gás liquefeito e gasolina de aviação, automotiva e "premium" e equivalente; para os demais produtos corresponderá à metade devida pelo similar estrangeiro (art. 4.º).

Há ainda a assinalar, que foi prorrogado até o exercício de 1961, independentemente do limite de capital anteriormente fixado, a destinação da receita resultante do impôsto (15%), entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, para a constituição do capital da Petrobrás. Por fim, a lei que a União deverá destinar a tomada de ações e obrigações dessa sociedade, até o exercício de 1962, os dividendos que lhe couberem (art. 21, parágrafo único). A Petrobrás e subsidiárias ficam isentas do pagamento do impôsto de renda, até o exercício de 1962, sôbre as quantias que inverterem na indústria do petróleo (art. 21).

O C.N.P. fará o reajuste dos preços de venda a vigorarem a partir de 1-1-57, dos produtos de petróleo sujeitos ao impôsto único nos têrmos dessa lei, tendo em vista a variação verificada na importância do impôsto devido (art. 16) (cfr. Alfredo Almeida Paiva, *A nova lei do impôsto único sôbre combustíveis e lubrificantes*, *in* "Revista de Direito Administrativo", 47/19; 24).

2) O produto dos impostos de importação e de consumo incidentes sôbre veículos automóveis e do impôsto sôbre a remessa de valores para o exterior, correspondem à importação dêsses veículos, suas peças e acessórios (art. 14).

3) Os proprietários de veículos automóveis terrestres, aquáticos e aéreos, *contribuirão*, anualmente, até o exercício de 1957, com quantias discriminadas na tabela anexa à lei, recebendo, respeitado o disposto no art. 18, "certificado" que será substituído por "ações preferenciais" ou "obrigatórias" da Sociedade, as quais conterão declaração expressa dêsse direito, assegurada a responsabilidade solidária da União (art. 15), em qualquer hipótese, pelo valor nominal de tais títulos (nas hipóteses de resgate ou no reembôlso, é bem visto).

Quer dizer que a Petrobrás tem duas *espécies de acionistas*: inicialmente, a União, e o composto pelos subscritores certos e determinados (Estatutos, art. 8.º), ou sejam acionistas privados, compulsórios (art. 15), e voluntários (art. 18), observadas, quanto a êstes, as limitações impostas (art. 18, ns. III, IV e V). Estatutos (arts. 8.º, 15 e 16).

XIX

O capital inicial, da Petrobrás, como se viu, foi totalmente subscrito pelo Govêrno federal (art. 10). O aumento dêsse capital (art. 9.º, § 1.º), cuja subscrição pública foi declarada aberta (Estatutos, art. 60) será realizado, em parte, conforme deliberar a Diretoria pelas "pessoas" e com os "recursos" indicados na lei e pelos subscritores facultativos, que preencherem os requisitos específicos (Estatutos, art. 61).

Uma das fontes de "recursos" é a que decorre das quantias pagas pelos proprietários de veículos automotores, segundo tabela legal (art. 15).

Qual a natureza desta modalidade de imposição? Certamente, que ela foge aos conceitos clássicos de *impôsto, taxa e contribuição de melhoria*, como não se inclui no campo *da parafiscalidade*. De há muito os próprios teoristas das finanças puseram-se de acôrdo; a linha de demarcação entre o impôsto e o empréstimo tende a desaparecer. Só a realidade da vida constitui base para a construção jurídica. *Comme l'impôt, l'emprunt n'est pas seulement une recette budgétaire, il est devient de plus en plus un instrumente de politique financière et economique... Plus encore que l'impôt, l'emprunt met en relief la conjonction entre le financement public et la monnaie* (Herry Lauffenburger).

XX

Compulsando-se a história pátria sabe-se que inúmeras vêzes os cidadãos foram obrigados a contribuir para o "dote esponsalício" dos príncipes da casa reinante em Portugal. João Lúcio de Azevedo denomina de "empréstimo obrigatório". Os especialistas crismam-nos com vários nomes: "empréstimo tributário" (Eheberg); "impôsto com promessa de devolução" (Baleeiro); modalidade *sui generis* de imposição; pseudo-impôsto (A. Monteiro); irmão gêmeo do impôsto (*frère jumeau à l'impôt*), com tôdas as suas características quanto à forma de imposição, lançamento e arrecadação ,inclusive o processo de executivo fiscal em relação aos recalcitrantes. Os ilustres Senador Alberto Pasqualini e Deputado Antônio Balbino, na elaboração da lei, a respeito, escreveram páginas memoráveis. O ilustre professor Aliomar Baleeiro assevera que o "crédito compulsório figura na história de todos os povos: dado o seu "caráter autoritário" tende a confundir-se com o "processo da tributação".[7]

---

7. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*, n.º 19, pág. 56, Rio de Janeiro, 1951. *Uma introdução à Ciência das Finanças*, vol. 2.º, ns. 482; 516; 521, págs. 702; 736; 749 e 756. Emanuele Morselli, *Compendio di Scienze delle Finanze*, pág. 284, Padova, 1952, 21ma. ed. Herry Lauffenburger, *Traité d'Économie et de Législation Financières*, vol. 2.º, *Dette Publique et Richesse Privée*, págs. 4; 14; 16; 17; 101; 170; vol. 3.º *Budgest et Trésor*, págs. 105 e 277, Paris, 1948, 3eme. éd. *Finances Comparées*, págs. 133 e 137, Paris, 1950, 2me. éd. — *La legitimité de l'emprut forcé ne peut pas être mise en doute. Histoire de l'Impôt*, págs. 122 e 123, Paris, 1954. Carlon von Eheberg, *Hacienda Publica*, § 216, pág. 584, Barcelona, 1929. Trad. Marnoco e Souza, *Tratado de Ciência das Finanças*, n.º 60, pág. 186, Coimbra, 1916. Armindo Monteiro, *Introdução ao Estudo do Direito Fiscal*, in "Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa", ano VI, vol. 6.º, págs. 119 a 123, Lisboa, 1949. Karel Englis, *Introducción a le Ciência Financiera*, págs. 232-236, Barcelona, 1937. Trad. Col. Labor.

XXI

Êste "empréstimo compulsório" não é novidade no campo da finança nacional. Com efeito, a Lei n.º 1.474, de 26-11-51, art. 3.º, instituí um "adicional" (5.ª cota). Tem caráter temporário; cobrado durante 5 anos, nos exercícios de 1952 a 1956 inclusive. As importâncias arrecadadas serão *restituídas* aos contribuintes do impôsto de renda a partir de 1957, em títulos resgatáveis no prazo de 20 anos, vencendo juros de 6% (Lei n.º 1.626, de 20-6-52). No ato da restituição, o contribuinte receberá, nos mesmos títulos, uma bonificação de 25%, que corresponda ao juro acumulado dos 5 exercícios (1952-1956). Esta concepção, defendida pelo ilustre Senador Ferreira de Sousa, prevaleceu ante a fórmula de impôsto preconizada pelo ilustre Senador Pasqualini (Rubens Gomes de Sousa, *Compêndio de Legislação Tributária*, n.º 118, pág. 230. Rio de Janeiro, s/d., 2.º ed.).

Segundo noticia William Bennette Munro, de tempos em tempos há situações que requerem o levantamento de extraordinárias somas — construir o canal do Panamá, por exemplo. Fazer isso com aumentos dos impostos seria tão injusto quanto impopular. Fica justificado tomar emprestado, quando sérias emergências surjam (*They are also justified in burrowing when serious emergencies arise*),)*The Government of the U.S.A.*, pág. 392, 393 e 394, N York, 1950, 5th ed. Philip E. Taylor, *The Economics of Public Financy*, pág. 257. N. York, 1952. Third ed.).

XXII

O autor dêste voto sente-se no dever de declinar que, em 1952, quando impetrou segurança contra êste adicional deu-lhe a denominação de "empréstimo compulsório". Bateu às portas do judiciário, exclusivamente, por imperativo de um texto constitucional (art 76, § 1º), a irredutibilidade de seus vencimentos que, constitucionalmente, a têm sòmente sujeitos a "impostos gerais", — sobressaindo ter sido nomeado no regime da Constituição de 1934, art. 100. Pois bem, a segurança foi-lhe concedida por sentença do MM. Dr. Juiz da 4.ª Vara da Fazenda (*in Diário da Justiça* de 3-3-53, pág. 2.346), confirmada não só pelo egrégio Tribunal Federal de Recursos (agr. pet. n.º 2.559, *in Revista de Direito Administrativo*, 37/133); como pelo egrégio Supremo Tribunal Federal (rec. ext. n.º 25.265, na Sessão plena de 29-10-54. Voto do Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa, Relator, *in Jornal do Comércio* de 9-11-54).

Hoje, como ontem, aceito como legítima a imposição dos "empréstimos compulsórios" votados pelo Legislativo com as ressalvas constitucionais quanto aos magistrados, é bem visto.

Aliás, já foi dirimida judicialmente a legitimidade desta "contribuição de natureza econômica": é justificável o caráter compulsório da participação dos proprietários de automóveis, para a formação do capital da Petrobrás, como acionistas. A ela não se aplicam as normas constitucionais e legais referentes a impostos e taxas" (*Revista de Direito Administrativo*, 45/258 e 262; 47/78).

Os recursos financeiros fornecidos pelos interessados adquirem a *coloração* do órgão que visam custear. Assim, êles são aquilo que os especialistas alcunham de "preço de produção do serviço".

O que é obrigatório é o "processo de arrecadação", meio normal de manutenção do serviço.

XXIII

Os atos de constituição da "Petrobrás" e de integralização do seu capital, bem como as propriedades que possuir e as aquisições de bens móveis e imóveis, e, ainda, os instrumentos de mandato para o exercício do direito de voto nas Asssembléias serão *isentos* de impostos e taxas e quaisquer outros ônus fiscais compreendidos na órbita de competência da União, a qual se entenderá com as outras entidades de direito público, solicitando-lhes os mesmos favores para a Sociedade, da qual participarão (art. 18, n.º 1), na esfera de sua competência tributária (art. 22).

Gozará igualmente de *isenção* de direitos de importação para consumo e de impostos adicionais quanto aos maquinismos, seus sobressalentes, 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 (art. 23). O Decreto n.º 37.804, de 26-8-54, regulamentou êsse dispositivo.

Mediante portaria dos Inspetores das Alfândegas, serão *desembaraçados* todos os materiais e mercadorias referidos na alínea anterior, desde que sem similar de produção nacional (art. 23, parágrafo único).

Fica-lhe assegurado o direito de promover *desapropriação*, nos têrmos da legislação em vigor (art. 24). Poderá ter a *garantia* do Tesouro Nacional até 25% do respectivo capital integralizado aos *financiamentos* tomados no exterior, pela Sociedade e pelas suas subsidiárias, quando se tornar necessário pelo vulto de operação e pelo eminente interêsse nacional em causa (art. 25, parágrafo único).

Ficou igualmente prevista (art. 35) a *participação nos lucros* pelos empregados, mediante norma prescrita pela Sociedade, até que seja regulamentado o inciso 4.º do art. 157 da Constituição.

Na seção 6.ª dispõe que os militares e os funcionários públicos civis da União e das entidades autárquicas, parestatais e das sociedades de economia mista, poderão exercer funções de direção ou de natureza técnica, não podendo, contudo, acumular vencimentos, gratificações ou qualquer outra vantagem, sob pena de ser considerado como tendo renunciado ao cargo primitivo (art. 36).

Também faculta a lei aos funcionárnos da Petrobrás e aos funcionários públicos em geral, o "direito de serem acionistas" da sociedade (acionismo funcionarial).

Dispõe, outrossim, que a Sociedade contribuirá para a "preparação do pessoal técnico" de que necessite, bem como de operários qualificados, através de cursos de especialização que ela própria organizará. Também é autorizada a conceder auxílio a estabelecimentos de ensino do país ou bôlsa de estudo para preparação no exterior de especialistas em assuntos de petróleo (art. 38).

Aos empregados e servidores da Petrobrás aplicar-se-ão os preceitos da "legislação trabalhista" (art. 55).

XXIV

A outorga de *isenção* de impostos federais não desnatura o ente favorecido. A ser assim, seriam entes parestatais tôdas as sociedades civis, religiosas, pias,

morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública, e as fundações que não forem de direito administrativo, que, em virtude de leis gerais ou especiais, são imunes a taxação.

Nas próprias "autarquias puras" o princípio financeiro (recursos públicos) não é essencial à sua caracterização. *"E' qui evidente che lo Stato, allorchè impone l'esistenza della persona giuridica, debba fornire a questa anche i mezzi per raggiungere gli scopi prefissi, il che accade concedendole la potestá di esige contributti degli interessati oppure attribuendole senz'altro un determinato patrimonio od una rendita determinata tratta del pubblico erario"* (Cino Vita, *Diritto Amministrativo*, vol. 1.º, n.º 37, págs. 144-145, Milano, 1954, 4.ª ed.). *"Anche qui è irrilevante la provenienza o la maniera di acquisizione di tali mezzi... questi mezzi entrano, prima di essere impiegati, nella disponibilitá di essi enti, che li erogano come proprie attivitá"* (Francesco d'Alesso, *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano*, vol. 1.º, n.º 239, 370, Torino, 1932).

XXV

A Sociedade será *dirigida* por um Conselho de Administração, com funções deliberativas e uma Diretoria Executiva (art. 19).

1) A Diretoria Executiva compor-se-á do Presidente e dos 3 Diretores nomeados pelo Presidente da República, com mandato de 3 anos (art. 19, § 1.º, letra *b*), sendo que os 3 primeiros Diretores serão nomeados pelo prazo de, respectivamente, 1, 2 e 3 anos, de molde a que anualmente termine o mandato de um diretor (art. 19, § 6.º).

2) O Conselho de Administração será *constituído*: *a*) de 1 Presidente; *b*) de 3 Diretores, com mandato de 3 anos; *c*) de 3 Conselheiros eleitos pelas pessoas jurídicas de direito público, excetuada a União, com mandato de 3 anos; *d*) de 2 Conselheiros eleitos pelas pessoas jurídicas de direito privado e com mandato de 3 anos (art. 19, § 1.º e letras).

O número dos Conselheiros será fixado na proporção de um para cada parcela de 7,5% do capital votante, subscrito pelas pessoas indicadas nas letras *c* e *d*, art. 19, § 2.º.

Enquanto não fôr constituído o Conselho de Administração, com a admissão de *novos* acionistas, as suas atribuições serão exercidas pela Diretoria Executiva (Estatutos, art. 56).

3) O Conselho Fiscal será *constituído* de 5 membros com mandato de 3 anos (art. 20), sendo um eleito pela União e outro pelas pessoas físicas e jurídicas de direito privado; as demais pessoas jurídicas de direito público, 3, assegurados neste caso, a cada grupo de acionistas que representa 1/3 de votos, o direito de eleger separadamente um membro (art. 20, parágrafo único).

O Conselho Fiscal terá as *atribuições* constantes do art. 127 da lei que dispõe sôbre as sociedades po rações (art. 21) (Estatutos, art. 39).

XXVI

A "Petrobrás" e subsidiárias são entidades de direito privado, para a execução de uma "atividade econômica" considerada de "utilidade pública". É ocioso falar em repartição pública, autarquia ou emprêsa pública. O monopólio petrolífero não é delegado mediante contrato de concessão. Exerce-o a própria União,

mas através de *entidades privadas*, controladas e fiscalizadas, onde se admite a participação do capital particular (Petrobrás e suas subsidiárias) (cfr. Temístocles Cavalcânti, *A Constituição Federal Comentada*, vol. 3.º, pág. 291, Rio de Janeiro, 1949).

Francesco Accardo ensina: *Per intervenire nella conduzione dirretta dell'economia le Stato si vale delle forme di impresa esistenti, transformandole a volte parzialmente per meglio realizzare la sua funzione. Dove non esistono forme più perfezionate d'impressa... lo stato usufruisse largamente delle società anonime. O a mezzo dell'impresa mista o a mezzo dell'azionariato di Stato, nel quale l'investimento capitalistico e la organizzazione azionarie sono interamente, o per maggioranza, dello Stato, o con la trasformazione dell'anonima in un'organizzazione nella quale possa attuarsi la prepoderanza dello Stato, questi cria un organismo economico chiammato a soddisfare i bisogni del pubblico, ed allo stesso tempo, si possibile, le fonti economiche dello Stato, e sempre ad allargare il benessere sociale* (*Nuovo Digesto Italiano*, vb. *impresa pubblica*, n. 4, Milano, 1938).

XXVII

A *fiscalização financeira*, dentro da Petrobrás e subsidiárias é exercida: *a*) pelo Conselho Fiscal (art. 21); *b*) pelo acionista quando fôr pessoa jurídica de direito público (art. 34); *c*) pela Assembléia Geral dos acionistas (Lei das Sociedades por Ações, arts. 86, 87, 98, 101 e 102); *d*) pelo Tribunal de Contas (art. 32); *e*) pelo Congresso Nacional (a Câmara e o Senado), já pela remessa das contas gerais, quer pela obrigação de prestar as informações, que lhes forem solicitadas acêrca dos seus atos e deliberações (art. 33); *f*) pela Comissão de Defesa dos Capitais Nacionais (Decreto n.º 41.427, d e26-4-56, art. 2.º, detra *e*).

As medidas mencionadas nas letras *d* e *e* constituem "inovação" no regime, até agora, votada em relação às "sociedades de economia mista". A Refael Bielsa afigura-se melhor a denominação de "entidades de economia mista". "Sociedade de Economia Mista" é a expressão várias vêzes empregada na lei básica, como na Constituição (art. 48, n.º I, letras *a* e b; 141, § 38; cfr. Estatuto dos Funcionários, arts. 81 e 121, n.º III, 189).

Determina o art. 32 que 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 êste Tribunal remetidas tanto à Câmara dos Deputados como ao Senado (art. 32). Estipula-se aí: *a*) que o Tribunal de Contas limitar se-á a emitir "parecer" sôbre as contas que lhe forem enviadas; *b*) que o Congresso Nacional, depois de tomar conhecimento das mesmas, sem contudo julgá-las, e *do parecer do Tribunal*, adotará, por qualquer de suas Casas, quanto ao assunto, *as medidas que a sua ação fiscalizadora entender conveniente* (art. 32, parágrafo único).

Quem compulsar a documentação parlamentar — Projeto n.º 1.516-A a G; 1.517 e 1.595, de 1951 e 1952, da Câmara. Pareceres ns. 265 e 269, de 1953 — afora os debates travados, verificará que a "forma" dada à entidade (mandada constituir) foi do "tipo de sociedade por ações", não obstante a União deter sempre a maioria do capital (51%), inclusive nas subsidiárias organizadas com aprovação do C.N.P. (arts. 11 e 39). Deliberadamente, foi afastada a idéia de conceder-lhe personalidade jurídica de direito público.

É pacífico que a sociedade de economia mista é uma pessoa jurídica de direito privado que associa capitais públicos e particulares, em "atividades" que se não confundem com a execução de "serviço público".

A co-participação e co-administração do Estado e de capitais privados varia de país a país. No Brasil, o Estado detém a maioria do capital. A Lei n.º 1.628, de 20-6-52, por ex., admite que o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico receba depósitos de "sociedade de economia mista em que *preponderem as ações do Poder Público*" art. 10, n.º II, detra *b* (cfr. Lei n.º 1.518, de 24-1-51, art. 2.º, *in fine*). Já na França, a situação é inversa. Tem-se admitido, com discrepâncias, é certo, que constitui um "serviço público" desde que êle, o 3stado, possua mais da metade do capital. É um conceito confirmado, de maneira indireta, pela lei de 30 de abril de 1946; não representa, porém, uma definição da posição legislativa, neste assunto. Mey cit., págs. 23, 29 e 51: *"Lo singular de este nuevo estado de cosas consiste, pues, en que el Estado quiere reglamentar en determinados aspectos, los ramos importantes de la vida económica que afectan al interés público, pero confiando esta reglamentación a corporaciones y órganos representativos (corporaciones administrativas autónomas) que se formam en el mismo circulo de la respectiva economia. El Estado se reserva pues, únicamente el control supremo"* (Fritz Fleiner, *Instituciones de Derecho Administrativo*, págs. 102-106, Barcelona, 1933. Trad.).

A "Petrobrás" tem "forma de sociedade comercial" e foi constituída para execução de um "serviço de utilidade pública" (art. 2.º, n.º II, 6.º), visando a obtenção de lucro (art. 26). Pouco importa o fato da União subscrever e controlar a maioria do capital (sempre no mínimo, 51%).

Na espécie, a lei visa obter a "colaboração técnica do Tribunal de Contas, por meio de um *parecer*, que habilite cada uma das Casas do Congresso a melhor exercer o "contrôle político" sôbre a Petrobrás e suas subsidiárias, ou seja qual a melhor política financeira a perseguir. Nesse trabalho o Tribunal terá em conta a natureza, princípios e normas da administração e contabilidade privadas. Cabe, pois, à Sociedade adotar método de "Contabilidade industrial", que permita, de pronto, apurar o "custo unitário" de cada um dos seus serviços.

A competência constitucional do Tribunal de Contas está inserta na Constituição. É certo, porém, que a lei ordinária pode desdobrar as "funções específicas da fiscalização financeira" (cfr. meu voto na Sessão de 22-12-54 — Proc. n.º 68.380/54) como atribuir-lhe "outras", convizinhas, desde que caibam dentro da natureza funções que lhe são peculiares. Aliás, é expressivo, que ao Tribunal de Contas, depois de diàriamente acompanhar a "execução orçamentária", em nome do Congresso (Constituição, arts. 22 e 77, n.º I), cabe emitir *parecer* sôbre as contas do Presidente da República, relativas ao exercício financeiro encerrado (art. 77, § 4.º).

XXVIII

A título de notícia informa se que pelo Decreto n.º 5.975, de 26-6-35, do Estado do Rio Grande do Sul, "nenhum empréstimo ou operação de crédito, interno ou externo, será realizado, pelo Estado ou Município, sem parecer *prévio* e registro ulterior do Tribunal de Contas que lhe fiscalizará a aplicação" (art. 14), (*cfr.* Decreto-lei Estadual n.º 947, de 24-10-45). A Constituição dêsse Estado estatui que o Tribunal de Contas, por solicitação de 1/3, no mínimo, dos mem-

bros de qualquer Câmara Municipal, emitirá *parecer* sôbre as contas que o Prefeito deve prestar, anualmente, poderá determinar os exames e as verificações necessárias (art. 125, § 5.º).

Oliveira Viana, grande escritor e pensador, saudoso amigo, que honrou uma das cadeiras dêste Tribunal, em 1932, preconizou esta "função" aos Tribunais de Contas, não apenas na União, como nos Estados, conferindo-lhe até "atribuições administrativas, consultivas" (*Problemas de Política Objetiva, adendum* págs. 275, 283, 294 e 298. S. Paulo, 1947. Segunda ed.).

XXIX

Como não existe um código relativo às sociedades de economia mista — *une loi par societé* — as leis que as criam adotam "regras próprias" quanto à fiscalização financeira. Assim, as pertinentes à Cia. Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (art. 16) e à Rêde Ferroviária Federal S. A. (art. 34, parágrafo único) determinam que o Tribunal de Contas elaborará um "parecer" (só pode ser de caráter técnico) sôbre as atividades financeiras dessas entidades a ser enviado ao Congresso Nacional, ao qual caberá adotar, a respeito delas, as medidas que sua "ação fiscalizadora" entender convenientes.

Recomenda a lei relativa à Rêde Ferroviária que o Tribunal de Contas, no exame e elaboração do parecer técnico, levará em conta os princípios da administração e contabilidade privadas. O Congresso Nacional adotará as medidas tendentes a *melhorar o funcionamento* da Sociedade e restituirá as contas e balanços ao Poder Executivo para que êste promova, incontinenti, as *providências* necessárias contra os responsáveis pelas irregularidades e abusos verificados. A diretoria é, além disso, obrigada a prestar ao Poder Legislativo as informações que lhe forem solicitadas acêrca de seus atos e deliberações.

Já em relação à Cia. de Navegação do S. Francisco S. A. (bem como as duas outras previstas, Cia. de Eletricidade do Alto S. Francisco e Centrais Elétricas do Médio São Francisco), ora em vias de constituição, não se fala mais nesse "parecer"; a lei ordena que a Cia. enviará até o dia 30 de abril de cada ano, às Comissões de Tomadas de Contas da Câmara e do Senado, cópias do balanço, da demonstração de lucros e perdas, do relatório e dos anexos, que esclareçam todos os dados do balanço (art. 12, § 6.º). O mesmo princípio se aplica às outras duas sociedades (art. 16, § 5.º).

A Cia. adotará um plano de "contabilidade industrial", que possibilite a apuração do "custo unitário" de cada um dos seus serviços (art. 12, § 5.º).

A simples indicação dos "métodos de contrôle financeiro" instituídos sôbre algumas sociedades de economia mista patenteia a preferência pelas Comissões Parlamentares. As de "inquérito" (Constituição, art. 53), perante o atual regime, são emanações do Poder Legislativo; têm funções inquiridoras e visam apurar "determinados fatos". Suas informações devem assentar em bases amplas e seguras, sem o que será precário o rendimento delas. Daí o apêlo continuado a essa figura de auscultação de tudo quanto seja de " interêsse nacional": *no debían constituir jamás una intromisión en las funciones de la jurisdicción ordinária o de la administración reglada* (*Revista de Direito Administrativo*, 47/291).

O ilustre Prof. Temístocles Cavalcânti, se manifesta reservas constitucionais, quando ela incide sôbre "emprêsas privadas", mostra simpatia pelo "contrôle parlamentar", quando se trata de emprêsas públicas", principalmente, tendo em vista o papel eminentemente político que elas desembpenham (Prefácio (pág. 17) ao curso do ilustre professor francês Jean Meynaud, *Aspectos Atuais da Emprêsa Pública na França*. Rio de Janeiro, 1957. Ed. da Fundação Getúlio Vargas).

O problema é restabelecer a linha divisória: *institutions hybrides, nées aux frontières du droit privé et du droit public, pour exécuter des tâches d'organisation professionalle ou d'économie dirigée... Le droit public n'est le monopole des institutions administratives et le droit commun gouverne souvent les démarches d'une colectivité publique* (Bernard Chenot, *L'Organisation Economique de l'Etat*, ns. 71 e 72, Paris, 1951).

XXX

Na legislação comparada, a matéria varia conforme o País. Na França, por exemplo, as emprêsas de prospecção e exploração de petróleo apresentam *estruturas* jurídicas variadas: estabelecimento público, sociedade mista, sociedade nacional. Quando atuam nos setores da energia, transportes, crédito, seguros, construções aeronáuticas revestem modalidades denominadas de "emprêsa nacionalizada, estabelecimento público de caráter comercial e industrial, emprêsa pública, sociedade nacional, sociedade de economia mista". Por dispositivo legal, o Parlamento lhes fiscaliza as atividades, ao lado de múltiplas comissões governamentais a título de inspeção, contrôle, verificação, vigilância, (Bernard Chenot, *L'Organisation Économique de l'Etat*, ns. 135 e 464. Paris, 1951. *Les Entreprises Nationalisées*, págs. 112 e 118. Paris, 1956. Jean - Denis Bredin, *L'Entreprise Semi-Publique, et le Droit Privé*, ns. 18, 174, 177, 178, 187, 188, 191 e 193. Paris, 1957. Jean Meynaud cit., págs. 37 a 44).

Marcel Waline, após meticulosa explanação, mostra a distinção entre "sociedade" e "emprêsa de economia mista", podendo, nestas, existir "estrutura societária". "*Économiquement, se sont des entreprises dites d'économie mixte, parce que les capitaux publics y voisinent avec les capitaux privés et parce que, pour la gestion de la societé de hauts fonctionnaires ou techniciens répresentant d'Etat siègent dans les mêmes conseils d'administration que des hommes d'afaires. Mais juridiquement, se sont toujours des sociétés de commerce, astreintes aux lois commerciales, non seulement pour leur organisation interne, mais aussi pour tout ce qui concerne leurs relations avec tiers, clients ou fournisseurs; tout cela est régi par le droit commercial, et l'on fait abstraction de la circonstance que l'unique ou de principal actionaire se trouve êttre l'Etat*". (*Droit Administratif*, n.º 603, págs. 345 e 346. Paris, 1957. 7.e éd.).

Na Itália, Andrea Arena demonstra que em relação às sociedades comerciais, "*lo esercizio di un'atività di interesse pubblico non mutta l'esenza del soggeto da privato in pubblico*". E anota: *la tesi pubblicistica é in minoranza.* E aponta, entre os exemplos: *a Azienda Generale Italiana Petroli* (A.G.I.P.). (*Nuovo Digesto Italiano*, vb. *petrólio*. Torino, 1939) *Gli enti publici economici... pur esendo publici sono delle societá comerciali. Il controllo delle società in mano pubblica è infatti diretto ad assicurare in buon funzionamento della società non la loro esistenza e pertanto non è tale da far devenire pubblico l'ente con-*

trolata" (Le Società Commerciali Pubbliche, ns. 21 e 22, pág. 174-186. Milano, 1942. Guido anobini, *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. 3.º, pág. 190, 4.ª ed.; vol. 5.º, pág. 213 e 274. Milano, 1949 e 1950. Aldo Sandulli, *Manuale de Diritto Amministrativo*, ns. 242 e 243. Napoli, 1952).

Uma coisa está ínsita nas entidades de economia mista: o êxito dependerá da qualidade dos administradores (*personnalités compétentes d'une expérience éprouvée*), parcimônia nos gastos, ausência de burocracia (T. Miranda Valverde). A não ser assim, o apêlo a esta modalidade jurídica teria sido inútil. *Le droit nouveau retirait l'entreprise au "climat administratif" etouffant pour l'entreprise. Il la soumettait avec profit aux "lois et aux usages au commerce", parce que la rapidité, la souplesse et la confiance sont les conditions d'une saine gestion* (Bredin cit., n.º 21, pág. 37).

XXXI

Para a constituição da novel sociedade, o Poder xecutivo designou representante seu com a incumbência da prática dos atos constitutivos necessários (art. 7.º e §§ 1.º e 2.º). A "Petrobrás" foi constituída em sessão pública do C.N.P., cuja ata contendo os estatutos aprovados, o histórico e o resumo dos atos constitutivos, em especial os da avaliação dos bens e direitos convertidos em capital (art. 7.º, § 3.º), foi arquivada no "registro do comércio" (art. 7.º, §4.º). (Lei das Sociedades por Ações, art. 50). O Decreto n.º 35.308, de 2-4-54, aprovou a *constituição* da "sociedade por ações" "Petrobrás" e demais atos.

O arquivamento no registro de comércio dêsses atos envolve uma presunção simples da "qualidade de comerciante". (Código Comercial, Título único, art. 11. — *cfr.* Jean-Denis Bredin cit., págs. 98, 111 e 120).

Na elaboração dos estatutos, o teor da lei, serão observadas, em tudo que lhes fôr aplicável, as normas da lei de sociedades anônimas" (art. 8.º), ou seja o Decreto-lei n.º 2.627, de 26-9-40, que dispõe sôbre as sociedades por ações. A cautela do legislador foi além ao clausular que a *reforma* dos estatutos "em pontos que impliquem modificações" dessa Lei (n.º 2.004) depende de autorização legislativa; nos demais casos, é suficiente a aprovação, por decreto, do Presidente da República (art. 8.º).

Pelos Estatutos aprovados constata-se que a "Petrobrás" é uma sociedade de economia mista (art. 1.º), e reger-se-á pela Lei disciplinadora do monopólio petrolífero nacional, pela codificação relativa às sociedades anônimas, afora os "estatutos" (art. 2.º). Quer dizer que os Estatutos consagram tudo quanto admite o "direito comum", des que se harmonize com o disposto na Lei n.º 2.004. É uma Sociedade comercial, que exerce sua *atividade* em conformidade com as "leis e usos comerciais", sujeitando-se às suas conseqüências. Na verdade, não há discutir a "pureza" da figura jurídica, criada. *C'est toujours à la loi que recourt le législateur quand il s'est engagée dans une impasse, et droit commum est finalemant tenu en éche* (Jean-Denis Bredin cit., n.º 209, pág. 292).

XXXII

Isto pôsto e à vista do voto proferido na Sessão de 30-8-50 (processos ns. 9.935 e 12.136/50. *Revista de Direito Administrativo*, 29/310) chego às seguintes *conclusões*:

a) A Lei n.º 2.004, de 3-10-53, regula o estatismo petrolífero nacional. Êste não é um serviço público.

b) A execução do monopólio far-se-á por intermédio da "Petrobrás" e subsidiárias.

c) A Sociedade Petrobrás constitui uma "unidade econômica", sob o aspecto jurídico (*novum genus*); econômicamente inclui-se entre as entidades de economia mista, sob a forma anônima, por ações, dotada de personalidade privada, com patrimônio próprio, devidamente registrada no Registro do Comércio.

d) A União tem preponderância na constituição do capital e na composição da administração.

e) Os recursos fornecidos pela União, bem como os oriundos da composição compulsória, incorporam-se ao patrimônio da "sociedade" e adquirem a coloração jurídica dessa entidade privada, disciplinada pela legislação comercial comum, naquilo que não extravasar a lei específica.

f) Denomina-se "preço-público" a receita derivada da atividade imprópria do Estado, sabido que a renda dos "monopólios legais" não é "receita tributária".

g) A sociedade é dirigida por um conselho de administração (9 membros) com funções deliberativas, e uma diretoria executiva (4 membros); seu presidente poderá usar do direito de veto sôbre as decisões do próprio conselho e da diretoria executiva, com recurso *ex officio* para a Presidente da República, ouvido o C. N. Petróleo. O Conselho Fiscal (5 membros) exercerá as atribuições previstas na lei das sociedades por ações.

h) A fiscalização final da sociedade cabe ao Congresso Nacional, através das medidas estatuídas nos arts. 32 e 33 da Lei n.º 2.004 citada.

i) O parecer enunciativo e crítico exarado pelo Tribunal de Contas, constitui "medida de colaboração" prestada às duas Casas do Congresso Nacional, ao qual cabe precìpuamente a fiscalização financeira nacional, nos têrmos do art. 22 da Constituição.

j) Não sendo um órgão personalizado ou descentralizado (ver letra *c* dêste item), não há que cogitar do exame e julgamento das contas do seu administrador, por parte dêste Tribunal (Constituição, art. 77, n.º II, *in fine*).

k) O exame do processo cabe, em conjunto, às duas Diretorias de Fiscalização Financeira e à de Tomada de Contas, dêste Tribunal. O trabalho constituirá uma única peça, devendo o processo ser relatado por Ministro, observada a escala de antigüidade decrescente.