A EMPRÊSA PÚBLICA AUTÔNOMA DE CARÁTER ECONÔMICO, EM DIREITO COMPARADO

ROGER PINTO
Professor na Faculdade de Direito de Paris

SUMÁRIO: —*Noção de emprêsa pública — Estatuto constitucional da emprêsa — Regime jurídico. Relações com o Estado — Conclusão.*

I — A Associação Internacional de Ciências Jurídicas reuniu dezessete juristas provenientes de doze países: República Federal da Alemanha, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Itália, Índia, Líbano, Polônia, Reinado Unido, Tchecoslováquia, União Soviética, Iugoslávia. Uma das finalidades do colóquio era a de examinar o estatuto jurídico da emprêsa pública autônoma de caráter industrial e comercial nos direitos internos e em direito comparado. O objetivo dessa confrontação era determinar a possibilidade e as condições de um diálogo entre juristas pertencentes a sistemas nacionais de diferentes estruturas econômicas e sociais, e então traçar novos caminhos para a "cooperação pacífica".[1]

II — O colóquio recebeu sete relatórios nacionais.[2] Proporcionou úteis informações sôbre o direito dos outros países representados.

III — Uma primeira constatação deve ser feita. Nenhum dos participantes invocou a natureza fundamental de certos sistemas jurídicos em vigor para contestar, em princípio, a possibilidade de uma comparação. Em outros têrmos, as próprias noções de regra de direito e de sistema jurídico não foram consideradas como de essência e qualidade diferentes, variáveis segundo os regimes econômicos e sociais.

Eis fato relativamente novo. Por muito tempo a doutrina dominante na União Soviética não acreditava ser possível definir o fenômeno jurídico inde-

---

1 Relatório final apresentado à Conferência realizada em Praga de 24 de setembro a 1 de outubro de 1958 para a compreensão internacional e a cooperação pacífica.

2 Reunião em Roma de 24 de fevereiro a 1 de março de 1958.

Compreendia: Estados Unidos (Sr. Léon Lipsen); França (Sr. Jean Bonlouis); Itália (Sr. M. S. Giannini); Polônia (Sr. M. A. Chelmonski); Reinado Unido (Sr. M. D. Thomson); U.R.S.S. (Sr. Bratous); Iugoslávia (Srs. B. T. Blagoyevic e Vladimir Jovanovic).

pendentemente das estruturas econômicas e sociais. Daí interditava qualquer comparação entre instituições jurídicas em aparência análogas ou semelhantes, dependentes porém de regimes econômicos e sociais diversos.

O caráter universal do fenômeno jurídico do *direito*, não é mais contestado hoje em dia.[3] Já constitui, portanto, fator importante para o desenvolvimento de uma situação de "cooperação pacífica".

IV — Não é suficiente constatar a universalidade da noção de direito. A comparação das instituições jurídicas não faz sentido senão a partir de conceitos. de noções e decategorias jurídicas comuns. Precisamente a noção de emprêsa autônoma, de caráter industrial e comercial, é comum a todos os sistemas jurídicos, seja qual fôr sua estrutura econômica social.

O estudo comparativo das emprêsas públicas já teve precedentes.[4] A extensão, porém, desta confrontação a todos os sistemas jurídicos do mundo deve ser considerada como o traço original do Colóquio de Roma.

V — A noção de emprêsa pública sustentada pelo Colóquio é a da emprêsa, possuindo personalidade jurídica, dotada de patrimônio próprio, e cuja finalidade é executar uma atividade econômica a cargo do Estado.

Essa definição — provisória — excluía, portanto, de um lado o estudo das atividades econômicas a cargo do Estado e ao mesmo tempo realizadas diretamente por administrações, escritórios ou Serviços do Estado (*Imprese organo*, na terminologia italiana; *emprises on régie*, na terminologia francesa; *undertakings carried by Government Department under a Minister*, na terminologia britânica).

Por outro lado, essa definição excluía o estudo das emprêsas autônomas do Estado exercendo funções administrativas sociais ou culturais.

O Colóquio reconheceu não ser essa dupla fronteira absolutamente impermeável. As emprêsas sob administração do Estado se beneficiam às vêzes de independência maior (por exemplo, na Itália) perante o Estado que a emprêsa jurìdicamente autônoma. Apesar de tudo, o critério da personalidade jurídica fornece sempre a possibilidade de uma distinção oficial pelo menos. A separação das atividades de caráter "econômico" das outras atividades não é tão fácil. O Colóquio não aprofundou o problema dos critérios de distinção entre as emprêsas públicas autônomas que desempenham função puramente administrativa e as que participam diretamente da atividade econômica geral. Vários critérios podem ser considerados: natureza e resultados da atividade (produção e distribuição de bens, prestação de serviço); caráter gratuito ou *oneroso* das prestações fornecidas pela emprêsa (impôsto fiscal, preço fundamentado nos custos). Pera o Professor Bratous (U.R.S.S.) a atividade econômica (isto é, o processo de circulação das mercadorias e dos serviços), baseada no rendimento comercial"... separa-se da atividade administrativa".

---

3 Em oposição, a doutrina soviética sustenta que já houve na origem dos tempos e haverá no fim dos tempos sociedades humanas sem *direito*.

4 *The Public Corporation, a Comparative Symposium* (ed. W. Friedmann), "University of Toronto School of Law", 1954; Administração da assistência técnica das Nações Unidas: *Some Problems in the Organization and Administration of Public Enterprise, in the industrial field*, Nova York ST/T.A.A./M. 28 de julho 1954; G. Langrod, *A emprêsa pública em direito comparado*, "Rev. Int. Dt. Comparé", n.º 2, 1956.

De qualquer modo, o interêsse dessa delimitação está ligado à existência de *regimes jurídicos* diversos para as diferentes categorias de atividade. É sem dúvida a partir da constatação e da análise dêsses regimes jurídicos distintos que se deverão estabelecer os critérios.

VI. Dos trabalhos do Colóquio, guardaremos três aspectos essenciais.

1) o estatuto constitucional da emprêsa pública;
2) o regime jurídico de sua atividade;
3) as relações da emprêsa face ao Estado.

I

A. *Estrutura geral do setor de economia pública: centralização e descentralização*

VII — A atividade econômica a cargo do Estado — energia, transporte, produção de carvão, comércio exterior, por exemplo — pode ser confiada a uma só emprêsa por ramo. Pode ser confiada a várias emprêsas autônomas associadas para a gestão do ramo considerado. No primeiro caso trata-se de uma estrutura centralizada, e no segundo de uma estrutura descentralizada ou federativa. No direito positivo dos países estudados encontram-se êsses dois tipos de estrutura.

Assim, na União Soviética, e pràticamente até a véspera da segunda guerra mundial, a emprêsa pública autônoma é o truste, que rege os diferentes ramos da economia, indústria, comércio por atacado e a varejo, transportes, etc. O truste agrupa |todos os estabelecimentos do ramo. Êstes fazem parte de seus patrimônio e não têm personalidade jurídica. Hoje em dia o truste perdeu sua significação de antigamente. Os estabelecimentos adquiriram personalidade jurídica e dêle tornaram-se independentes.[5] As emprêsas públicas autônomas de caráter econômico, após a lei de 10 de maio de 1957 não mais dependem de ministérios especializados (sistema de gestão por ramo, partindo de um mesmo centro. Elas são reagrupadas pelo conceito de regiões econômicas territoriais — Conselhos de Economia Nacional ou Sovnarkhoz). Um novo regulamento referente às emprêsas industriais estatais deve ser incessantemente promulgado. Servirá de protótipo para a emprêsa do Estado nos outros ramos da economia nacional. Passa-se assim de sistema centralizado a sistema menos centralizado e mesmo descentralizado.

No Reinado Unido encontram-se os dois tipos de estrutura: — centralizada (transportes, carvão) e descentraliza (gás, e de certo modo eletricidade).

Na França, em vários ramos (carvão, gás, eletricidade) as emprêsas públicas autônomas se unem num sistema federativo. O sistema bancário é ainda mais liberal. Os bancos nacionalizados são independentes uns dos outros e sujeitos, como os bancos privados, às diretivas do Conselho Nacional de Crédito. Assim, também as emprêsas de seguros, públicas e privadas, recebem diretivas do Conselho Superior de Seguros.

---

5 Sôbre essa evolução, cons.: D. Granik, *Management of the Industrial Firm in the U.S.S.R.*, New York, 1954; a controvérsia entre Drucker e o jurista soviético Dozoncev, ICLQ (1956), pág. 597 (julho, 1957), págs. 535-40; o trabalho do Prof. Knapp: *Ownership in a People's Democracy* (em tcheco, e a tradução russa com prefácio do Professor Bratous).

Na Polônia e na Iugoslávia, a estrutura geral da economia pública é igualmente descentralizada.

B. *Forma de govêrno da emprêsa pública*

VIII — Destacam-se três formas principais de govêrno das emprêsas. A emprêsa é colocada sob a autoridade de um chefe — designado pelo Estado geralmente, pelo Conselho de administração da própria emprêsa, ou ainda por uma comissão de seleção independente. O chefe da emprêsa pode ser auxiliado por Conselhos. Enquanto estiver à sua frente, exerce sòzinho a direção e assume as responsabilidades. Trata-se de sistema monárquico. O govêrno da emprêsa pode ser confiado a uma comissão ou conselho cujos membros são designados pelo Estado, ou de outro modo, entre as personalidades mais qualificadas. Eis então sistema aristocrático. Finalmente, a emprêsa pode ser governada por representantes do pessoal e dos usufrutuários completados ou não por representantes do Estado. O govêrno da emprêsa se reveste assim de uma forma democrática. Nos dois últimos casos, o Conselho ou a Comissão, autoridade suprema da emprêsa, designa dentre seus membros, ou fora dêles, um diretor geral. Uma divisão dos podêres é introduzida em direito e no desempenho da gestão.

A prática incorre ainda em sistemas mistos que deduzem seus elementos das três categorias referidas.

IX — Do ponto de vista do direito comparado, a escolha do modo de gestão não está irremediàvelmente ligada ao sistema econômico e social em causa. A escolha da forma de govêrno da emprêsa depende sem dúvida de considerações políticas, porém outro tanto das técnicas. Não é feita seguindo linha que separaria de um lado a União Soviética e as democracias populares, e de outro as democracias ocidentais.

X — Na União Soviética o diretor é o chefe da emprêsa. O princípio do poder único é o aplicado. O pessoal e os sindicatos são solicitados sòmente para fornecer opiniões. Evidentemente o diretor as toma em consideração. Não é um autocrata. O pessoal está diretamente interessado no bom funcionamento da emprêsa, segundo o Prof. Bratous, porque os lucros são em parte empregados em fundo especial destinado a recompensar em seguros os mais eficientes, e à construção de culturais.[6]

XI — Nos Estados Unidos, lembrou o Sr. Lipson, ao tempo de sua criação em 1933, a "Tenessee Valley Authority" era dirigida por uma Comissão de três administradores. Êsse sistema de administração tríplice não trouxe satisfação completa. Em 1957, ficou decidido que a Comissão limitaria sua atividade à fiscalização. Um diretor-geral nomeado pela referida comissão foi então empossado da gestão da T.V.A.

XII — Na Itália, o Diretor-geral é, na maioria das vêzes, o órgão principal. É órgão permanente, demissível, sòmente, pelo Conselho de Ministros.

---

6 O mesmo sistema é aplicado na Tchecoslováquia. Não há "conselho trabalhista", porém, como indica o Prof. Knapp, a Lei n.º 103, de 1955 (par. 16, al. 2) sôbre as emprêsas nacionalizadas dispõe que os diretores são obrigados a consultar os operários em tôdas as questões importantes relativas à gestão da emprêsa. Essas consultas se fazem por meio das organizações sindicais, cujos membros são eleitos pelos operários que podem assim, na prática, exercer influência sôbre a gestão da emprêsa.

XIII — O sistema "aristocrático" caracteriza o govêrno das emprêsas públicas britânicas. Ao tôpo da emprêsa se encontra um Conselho de administração (*Board system*) responsável *de jure* pela gestão da emprêsa.

Os Conselhos de administração são, habitualmente, compostos por um Presidente, *primus inter pares* e mais 15 membros no máximo. Sua nomeação depende do ministro competente que escolhe, discricionàriamente, as pessoas que lhe parecem mais indicadas a preencher o cargo à vista de suas capacidades, na indústria, no comércio, nos meios científicos e técnicos. O ministro pode, igualmente, nomear pessoas que tenham competência particular em matéria administrativa, notadamente no que se refere a direção do pessoal e matéria sindical, líderes por exemplo do *Trade-Unions*. Não são escolhidos como representantes de sindicatos, mas sim pelo conhecimento da matéria.

As nomeações são feitas, em princípio, para uma duração de cinco anos. É costume não serem renovados os mandatos. Os administradores não são técnicos, com exceção dos financistas. Tem êstes como missão essencial decidir sôbre a política geral a ser adotada pela emprêsa (as medidas mais importantes são reservadas à decisão do ministro). Os Conselhos de administração reúnem, habitualmente, pessoas escolhidas pela sua experiência na indústria privada; sindicalistas; altos funcionários; técnicos de finanças; engenheiros e sábios; personalidades representativas e honoríficas pelo seu passado.

Na verdade, a direção real dos negócios da emprêsa situa-se freqüentemente no diretor-geral (*chief executive*) e no pessoal administrativo. O Conselho de Administração conserva a prerrogativa importante de indicar o diretor-geral. Exerce uma fiscalização de conjunto sôbre a gestão. Abandona a gestão, entretanto, à direção-geral.

XIV — A França forneceu um primeiro exemplo de sistema de administração de forma democrática. O *princípio do tripartismo* domina a constituição de todos os órgãos coletivos do setor nacionalizado. Em sua acepção mais pura êsse princípio consiste em reunir, para a gestão dos interêsses comuns, representantes de produtores, de consumidores ou usufrutuários, e representantes do Estado, ocupando assento em número igual, para igualdade de poder.

Ao lado de órgãos deliberativos assim constituídos e aos quais haviam concedido podêres diferentes segundo as emprêsas, o legislador colocara uma direção-geral, o mais das vêzes designada sob a apresentação do Conselho de administração ou mesmo diretamente por êle.

A prática, porém, distanciou-se dêsse sistema original. Lugar sempre crescente foi sendo reservado às *capacidades* técnicas, enquanto a representação dos consumidores ou usufrutuários tendia a se enfraquecer. A emprêsa estatal se reforçou.

O Estado havia se reservado o direito da nomeação dos administradores. A quase inexistência de organizações de consumidores ou usufrutuários, a falta de homogeneidade das organizações sindicais ou profissionais deixaram à mercê do Estado a representação dessas duas categorias fundamentais.

A importância respectiva dos conselhos de administração e da direção geral ficou invertida. A direção geral suplantou o conselho de administração e seu presidente, na gerência da emprêsa.

Em numerosos casos, se o conselho de administração está bem dotado de presidente, aliás nomeado pelo Estado, nenhuma superioridade jurídica lhe é re-

conhecida e se encontra situado em curto-circuito por uma delegação de podêres que vai diretamente do conselho à direção-geral. E ainda, essa presidência não dispõe de aparelho administrativo que lhe seja próprio senão de um secretariado com efetivo reduzido. Enfim, o caráter puramente teórico da presidência se revela quando, como acontece freqüentemente, é a direção geral pràticamente a diretriz da ordem do dia das sessões do conselho. A direção-geral, ao contrário, dispõe da aparelhagem administrativa da emprêsa. É perfeitamente informada sôbre os problemas da gestão. Pode ainda utilizar os elementos do conselho de administração para mais reforçar sua influência.[7]

O "meio trabalhista" não reagiu contra essa redistribuição de poder no seio da emprêsa. Desprovidos de competência especial para as questões que surgem nesse nível, os operários não se sentiram, real e diretamente, interessados nos bons resultados da gestão. Preocuparam-se, essencialmente, em manter e desenvolver os aspectos sociais e humanos da experiência das nacionalizações.

XV — O sistema iugoslavo se aparentava, em sua origem, aos sistemas soviético e tchecoslovaco. Sofreu influência inversa da verificada no sistema francês.

Inicialmente, a emprêsa pública coloca-se sob a autoridade exclusiva de seu *diretor*. O diretor é responsável perante o órgão do Estado, fundador da emprêsa. Está subordinado ao mesmo. Os *conselhos profissionais* têm papel puramente consultativo.

Êsse regime cedeu lugar ao *self government trabalhista* (lei constitucional de 13 de janeiro de 1953).

O *conselho trabalhista* é o órgão supremo da gestão trabalhista. É eleito por um ano (eleição sôbre a lista de candidatos propostos pelo 10.º dos empregados).

O *conselho trabalhista* decide as questões mais importantes. Fornece diretivas ao diretor e à comissão de gestão. Elabora os regulamentos internos e as tarifas, o plano e os balanços da emprêsa. Elege os membros da comissão de gestão (com direito a revogação). Decide sôbre alienação de bens importantes, patentes, licenças. Pede empréstimos para investimentos. Fornece as diretivas para a fixação de preços. Aprova as contas. Distribui os juros. Propõe a liquidação da emprêsa. Pode reunir os empregados ou proceder a um *referendum*. Suas sessões funcionam com mais da metade dos membros. O diretor nelas não pode tomar parte.

A *Comissão de gestão* compõe-se de três a onze membros eleitos por *um ano* pelo conselho trabalhista, com substituição obrigatória de dois em dois anos. Elabora os planos anuais de regulamento, de estatuto de trabalho, das tarifas. Constitui o órgão executivo do conselho trabalhista. Controla o diretor.

Os membros do conselho trabalhista e da comissão de gestão gozam de imunidade contra poder arbitrário do diretor (garantia contra licenciamento e afastamento).

O *diretor* dirige a produção e o funcionamento da emprêsa. É nomeado pela comissão popular da comuna em cujo território se encontra a emprêsa. Sua demissão se faz pela mesma via, sob pedido do conselho trabalhista, com apelação

7 Comparar as relações entre o Conselho e a direção-geral na Grã-Bretanha (par. XIII).

possível. Executa as decisões da comissão de gestão. Tem o *direito de suspender a execução dos atos contrários à lei da comissão de gestão e do conselho trabalhista.*

Representa a emprêsa perante terceiros, realiza contratos, comparece em juízo. Pode delegar suas funções.

XVI — Na Polônia, no sistema do decreto-lei de 1950, a gestão da emprêsa pertence ao *diretor*, agindo sòzinho. A seguir, a lei sôbre os *conselhos trabalhistas* de 19 de novembro de 1946 faculta ao pessoal empregado nas emprêsas industriais e de construção nomear conselhos trabalhistas.

Êsses conselhos são formados para aplicar os princípios da autogestão trabalhista. Os princípios devem garantir os interêsses da emprêsa e do pessoal assim como os da economia nacional em conjunto. Devem assegurar a coordenação sistemática da planificação central com uma grande autonomia das emprêsas. Êsse regime interessa, particularmente, às grandes emprêsas.

O *conselho trabalhista* participa junto à autoridade do Estado competente na nomeação e na demissão do diretor. Tem poder de iniciativa nesse domínio.

Quanto à *delimitação das competências respectivas do diretor e do conselho*, pode-se dizer de modo geral que o Conselho tem em meio às suas atribuições as questões essenciais. O conselho trabalhista decide quanto aos planos anuais e executivos da emprêsa. Aprova os balanços de fim de ano. Determina em que direção de ve se orientar o desenvolvimento da emprêsa e fixa as diretivas fundamentais relativas a melhoria de rendimentos. O conselho trabalhista decide sôbre as questões salariais. Essas decisões não podem ultrapassar os direitos da emprêsa nem as estipulações dos acôrdos coletivos. O conselho trabalhista decide, também, sôbre a repartição do "fundo do estabelecimento", fundo êsse destinado a cobrir os prêmios de seguro para os assalariados, e vários investimentos, notadamente construção e renovação de suas moradias. Os limites das entradas no fundo do estabelecimento, assim como os dos pagamentos a serem efetuados pelo mesmo são determinados por prescrições especiais.

O *diretor da emprêsa* é, normalmente, encarregado da administração. Sua atividade está não obstante subordinada ao conselho trabalhista e à autoridade superior.

A recente experiência polonesa lembra de certo modo o tripartismo inicial das nacionalizações francesas.[8] Êsse sistema é, aliás, uma via de evolução.[9] Os podêres dos conselhos trabalhistas devem ser precisados. Uma nova organização das emprêsas do Estado se encontra em elaboração.

XVII — Será permitido tirar conclusões ao menos provisórias dêsse estudo comparativo? Aparentemente os conselhos de administração dificilmente podem garantir a gestão da emprêsa. Um chefe de emprêsa preenche, nominalmente

---

8 Constata-se assim nos conselhos uma certa oposição entre, de um lado, os operários pouco qualificados e os não qualificados (ainda muito numerosos na Polônia), e de outro lado os operários qualificados, os engenheiros, os conselheiros econômicos, os dirigentes.

9 Quanto às decisões, as competências respectivas do diretor e do conselho operário não foram ainda completamente definidas pela lei. Certas fricções podem aparecer. O diretor tem seu plano. É preciso que a emprêsa trabalhe para o futuro. Os membros do conselho trabalhista tem tendência a considerar os resultados mais imediatos. Não resta dúvida de que a voz dos conselhos trabalhistas tenha importância, e seja mesmo decisiva quanto à repartição do fundo do estabelecimento, em questões salariais e sociais. Certas medidas recentes tendem a limitar os podêres dos conselhos trabalhistas.

ou na prática, essa atividade. O Conselho fiscaliza, indica as linhas gerais, aprova as decisões mais graves.

Quando o conselho de administração composto segundo os princípios do tripartismo francês, do *self-government* iugoslavo, da autogestão polonesa, êsse problema técnico subsiste naturalmente. É mais difícil ainda de ser resolvido, já que exige um alto nível de educação e de responsabilidade operária.

Fora disso, as formas de govêrno das emprêsas do tipo soviético, americano e britânico que não introduziram orgânicamente a gestão trabalhista prevêem, por meio de vários processos, uma consulta trabalhista.

II

XVIII — O Colóquio examinou várias questões relativas ao regime jurídico das atividades da emprêsa pública: o princípio de especialidade, o regime dos contratos, o estatuto do pessoal, o problema do patrimônio da emprêsa e enfim, de insolvência.

O estudo dos relatórios nacionais e sua discussão não revelaram que a existência de estruturas econômicas e sociais diversas seja obstáculo à aplicação do método comparativo. As dificuldades resultam sobretudo das diferenças entre sistemas jurídicos em vigor (*common law* e sistemas continentais). Não são, entretanto, intransponíveis. Exigem um esfôrço de definição dos conceitos e das categorias que permita achar as classificações comuns.

XIX — Assim, o princípio francês da especialidade de pessoas morais, particularmente em direito público, é reencontrado em direito inglês, na regra de *l'ultra vires*, aplicável às pessoas morais do direito privado e do direito público (salvo incorporação por carta real).

Em conjunto, as emprêsas públicas, nos países estudados, estão sujeitas ao princípio de especialidade. Sua atividade é limitada pela finalidade estatutária. As operações da emprêsa que fogem à sua finalidade são, em tôda parte, desprovidas de valor jurídico. Ao mesmo tempo, porém, essa finalidade é consideràvelmente ampliada. Na prática, é raro encontrar-se atividades *ultra vires* na Inglaterra ou em qualquer outro lugar. Como explicou o Prof. Bratous, pela União Soviética, a emprêsa pública pode realizar todos os fins que não estejam em contradição com a sua finalidade fundamental. Informou que a arbitragem do Estado, por exemplo, rarìssimamente é solicitada a se pronunciar sôbre anulação de contratos, pelo motivo de irem de encontro às finalidades da emprêsa. Se êsse fôsse o caso, entretanto, o contrato seria anulado. Na França, as emprêsas puderam se livrar de uma interpretação rigorosa de sua "especialidade", mantendo ou desenvolvendo atividades comerciais anexas, conservando ou introduzindo participações financeiras nas emprêsas particulares conexas.

XX — O regime dos contratos suscita problemas mais difíceis. A emprêsa pública que funciona num sistema de economia privada, fica sujeita ao direito geral dos contratos. Num sistema de economia pública, entretanto, por um lado a emprêsa pode receber ordens de entrega, pelo intermédio de operações unilaterais provenientes das autoridades competentes do Estado. São requisições.

Por outro lado, a emprêsa participa em relações contratuais cujo conteúdo não é inteiramente livre (tarifas, qualidade, quantidades, prazos). Tem mesmo

a obrigação de cumprir os contratos com outras emprêsas — que aguardam seus serviços para garantirem a própria produção. Êsse grau de liberdade ou de limitação contratual é aliás variável. Os juristas tcheco e soviético do Colóquio consideravam necessário distinguir, em direito, os contratos efetuados para execução do plano e os contratos de venda comuns. Contrariando, os juristas iugoslavo e polonês declararam que não há diferença essencial entre êles. Pela Inglaterra, o Prof. Graveson colocou a questão de saber se constituiam verdadeiramente contratos.[10] Os juristas franceses puderam então lembrar o conceito de contrato em direito administrativo. Seria prematuro concluir algo.

A discussão permitiu constatar uma evolução recente na União Soviética e Tchecoslováquia: a substituição aos contratos globais ou gerais, executados entre os ministérios e englobando tôdas as entregas das emprêsas, por contratos de entrega direta entre emprêsas.

XXI — A propósito dos estatutos do pessoal das emprêsas públicas, o Prof. Bratous ressaltou que na União Soviética êsse pessoal não é funcionário, exceto os diretores, diretores-adjuntos, chefes de oficina e de administração. Na França, o pessoal das emprêsas públicas não está sujeito ao estatuto da função pública. Entretanto, certos dirigentes (diretores-gerais, administradores) estão situados em posição de direito público.

XXII — O regime jurídico dos bens da emprêsa pública é variável. Pela Constituição soviética, por exemplo, o único proprietário dos bens da emprêsa é o Estado. Todavia, as emprêsas têm o direito de usar e dispor dêsses bens nos limites previstos pela lei. Convém salientar os regimes jurídicos de fundos fixos (usinas, construções, etc.) dotados de indisponibilidade, e os de capital de giro (matérias-primas, por exemplo) sôbre o qual a emprêsa dispõe livremente.

Geralmente a emprêsa pública, personalidade jurídica, é proprietária de seus bens. Em caso de dissolução, êsses bens revertem ao Estado.

Na prática, os bens da emprêsa se repartem em duas categorias — os que de que não pode dispor, e os de que dispõe livremente. As técnicas jurídicas empregadas para chegar a êsse resultado variam consideràvelmente.

XXIII — O problema da insolvência da emprêsa pública e suas conseqüências surge em todos os sistemas jurídicos estudados pelo Colóquio. Em parte alguma, porém, aparece resolvido pela aplicação dos processos de direito privado em caso de falência.

Na Polônia, as leis parecem admitir que uma emprêsa do Estado seja insolvável e declarada em falência. Na realidade, assim não acontece. O sistema financeira das emprêsas permite que recebam dotações suplementares de orçamento no caso de serem seus meios insuficientes para cobrir perdas sofridas. A insolvência das emprêsas de Estado não pode existir, pràticamente.

Da mesma forma, na Inglaterra e na França, o Estado se responsabilizaria, definitivamente, **pela emprêsa pública periclitante. A situação** na União Soviética foi assim descrita pelo Prof. Bratous: a insolvência de uma emprêsa pública acarretará o exame de sua situação contábil face ao Banco estatal. No caso dos fundos disponíveis não serem suficientes, poder-se-á proceder à nomeação de uma

10 O relatório do Sr. Thomson lembra no que se refere às emprêsas públicas britânicas *the rigid framework withing which the relations of supplier and consumer must be shaped.* Considera entretanto constituírem relações contratuais.

nova administração que receberá no capital de giro. Poderá também continuar a existir a emprêsa mesmo após declarada insolvável. Essa declaração de insolvência a incitará a modificar os seus métodos de trabalho, a procurar remediar os erros. Não significa que a emprêsa esteja em estado de liquidação.

Na Iugoslávia também o processo de liquidação das emprêsas insolváveis diante dos tribunais econômicos é muito diferente da falência em direito comercial. Nem todos os bens geridos pela emprêsa entram no ativo da falência. Os meios de base (máquinas e construções) são excluídos da execução.

São transmitidos — com as dívidas contraídas pela sua aquisição — à comissão popular comercial. Sòmente no caso desta não saldar as dívidas acontecerá a venda forçada para apurar seu pagamento.

A insolvência suscita, finalmente, um problema de reorganização ou de liquidação da emprêsa que deve ser resolvido pelas autoridades competentes do Estado. Ela não atinge os credores, em princípio, senão com atrasos no pagamento.

III

XXIV — A emprêsa pública autônoma é uma criação do Estado. Submete-se, portanto, a estatuto definido pelo Estado. Sua existência depende do Estado, que a instituiu. Precisamente, porém, em virtude dessa instituição, o Estado introduz no setor de economia pública uma estrutura descentralizada. A conservação dessa descentralização supõe o respeito da autonomia da emprêsa pública. Exige que não seja colocada sob a autoridade hierárquica de órgãos ou agentes do Estado (ministros, por exemplo). Dentro dos limites de sua carta constitutiva a emprêsa deve decidir livremente. A autonomia da emprêsa subsiste se o Estado definir as obrigações das unidades do setor econômico sob a forma de planos gerais. Não é incompatível com uma participação do Estado, limitada e fxada pelo estatuto da emprêsa, na gestão. Atrai a si diferentes formas de contrôle pelo Estado, administrativo, financeiro, jurisdicional, parlamentar. Êsses contrôles têm como finalidade verificar se a emprêsa está sendo gerida convenientemente. Permitem corrigir uma administração infeliz ou irregular.

De um modo geral, o equilíbrio entre a liberdade de ação da emprêsa e os contrapesos necessários da intervenção do Estado, não é fácil de ser alcançado. As leis em vigor não o definem, suficientemente. O exame da prática é indispensável. Constata-se uma verdadeira luta disfarçada entre a emprêsa e o Estado. Aquela se esforça por neutralizar as intervenções estatais que julga excessivas. O Estado por sua vez multiplica obstáculos aos desregramentos da liberdade.

XXV — Tais são as impressões que resultam dos trabalhos do Colóquio quanto aos três pontos de vista já indicados: os planos econômicos, a participação do Estado na gestão, os contrôles.

A. *A emprêsa pública e os planos econômicos*

XXVI — A emprêsa pública autônoma, em todos os países, está sujeita à legislação econômica geral e às obrigações particulares de desenvolvimento das atividades de que se encarrega. Essas obrigações são particularmente severas

em todos os países onde a economia seja completamente pública. As emprêsas são então submetidas ao plano de Estado. Nos outros países, porém, contata-se, igualmente, a existência de planos econômicos públicos ou privados, globais ou parciais, para certas categorias de atividade (energia, indústria nuclear e termonuclear, planos agrícolas, habitação, etc.).

Êsses planos não têm, necessàriamente, em tôda a sua extensão, o caráter de *regras jurídicas*, possuindo fôrça obrigatória. Podem se contentar em enunciar finalidades deixando às emprêsas a escolha dos meios para realizá-las. Quando determinam os *meios*, os planos do Estado podem prever sua realização por outros processos que não a *regra de direito*, por processos indiretos (mecanismos definanciamento, subvenções sob condições, concessão de matérias-primas).

Em todos os países, constata-se uma dosagem desigual das obrigações jurídicas e dos processos indiretos. As primeiras predominam nos sistemas de economia pública, os últimos nos de economia privada. Por outro lado, as emprêsas públicas participam, a título consultativo pelo menos, na preparação dos planos econômicos e sua adaptação durante o correr da execução.

XXVII — Na Tchecoslováquia, o plano de Estado é publicado sob forma de lei, explicou o Prof. Knapp. Essa lei não prevê em separado tôdas as atividades das emprêsas públicas. Trata-se de lei geral que planifica os desenvolvimentos da indústria nacional, proporcionalmente ao dos diversos ramos da indústria e da agricultura. Essa lei obriga as emprêsas a concretizarem certas finalidades econômicas, deixando às prórias emprêsas a pesquisa dos meios que permitam sua realização. O plano cria obrigações em relação ao Estado. Nem o lano, nem os atos administrativos publicados para sua execução, criam obrigações entre as emprêsas. Em certos casos, o plano impõe a obrigação de concluir um contrato. Uma emprêsa pode se obrigar a fabricar materiais para construção de locomotivas. Não se obriga, porém, a entregá-los a outras emprêsas determinadas; o contrato de entrega é que originará essa obrigação.[11]

XXVIII — O Prof. Bratous frisou que na União Soviética o plano é uma lei de tipo especial cuja natureza ainda é discutida pelos juristas. Nos pontos referentes às emprêsas, sua execução cabe ao Diretor. Se êste não executa as obrigações do plano relacionadas à sua emprêsa, os órgãos administrativos imediatamente superiores podem impô-las, e não sucedendo, demití-lo.

Normalmente o plano deixa às emprêsas bastante largueza de ação. Isto permite ao diretor agir de acôrdo com as circunstâncias. A opinião geral é de que essa liberdade propicia o bom desenvolvimento das emprêsas e é o melhor modo de concretizar o plano.

XXIX — Parece, portanto, que a existência de planos econômicos, com podêres de lei, não destrói a autonomia das emprêsas, com a ressalva, entretanto, de serem êles suficientemente generosos e não irem muito longe na especificação das tarefas e dos resultados.

B. *A participação do Estado na gestão da emprêsa*

XXX — A participação do Estado na gestão pròpriamente dita da emprêsa pública ameaça sua existência como unidade autônoma. A autonomia desaparece

11 Compare-se com o parágrafo XX, já referido.

se o Estado possui poder geral de instrução e de substituição, e por êles exerce poder hierárquico sôbre a emprêsa.

Fica gravemente atingida se o Estado participa na elaboração de grande número de atos jurídicos (decisões, contratos) da emprêsa. A aprovação do Estado deve se limitar aos atos jurídicos particularmente importantes, cuja lista é estabelecida de antemão. Assim também deve ser limitado o poder de veto ou anulação.

Os princípios de administração que respeitam a autonomia da emprêsa são bem conhecidos. Seu modo de execução é muito variável conforme os países.

XXXI — No sistema jurídico britânico a autonomia da emprêsa está plenamente assegurada. O ministro competente está autorizado, em casos determinados, notadamente em matéria financeira (empréstimos, constituição e aplicações de fundos de reserva) a dar instruções à emprêsa pública. Salvo disposição em contrário, as decisões do ministro se dirigem aos órgãos de direção da emprêsa. O ministro não participa nos atos jurídicos. Em princípio, portanto, a validade dêsses atos subsiste apesar da violação às instruções ministeriais. Não se trata então de uma participação direta na gestão.

Sistema comparável, talvez menos descentralizado, existe nos Estados Unidos e na Itália.

XXXII — Contràriamente, na França a participação do Estado na gestão da emprêsa é freqüente e profunda ao menos em certas categorias: (gás, eletricidade, por exemplo).[13]

Numerosas decisões, notadamente tôdas as que tenham alcance financeiro, exigem a aprovação ministerial e, eventualmente, a do Conselho de ministros. Organizações profissionais acreditaram poder denunciar uma "politização" da

---

12 A importância dessa intervenção do Estado nem sempre é reconhecida pelos mais qualificados inquiridores; o presidente da Subcomissão da Assembléia Nacional, *encarregada de acompanhar e apreciar a gestão das emprêsas nacionalizadas*, declarava recentemente: "A tutela é inexistente ou limitada ao mínimo". (As. Nat. 2.ª sessão de 6 de março 1958, J. O. Deb. Parl., pág. 1 262). Seu discurso, todavia, transmite uma análise clara do caráter "ambíguo" das relações do Estado e das emprêsas: "Os administradores devem orientar o negócio no melhor sentido. Um conselho de administração incarna, essencialmente, um negócio. As leis, porém, não fornecem de modo algum uma interpretação clara nesse sentido, e a prática ainda é mais sutil. Tal administrador de Estado, por exemplo, afirmará que uma vez nomeado permanece sob a autoridade hierárquica do ministro e subordinado a tôdas as suas ordens, enquanto outro declarará com a mesma boa-fé haver-se tornado totalmente livre a partir do dia da posse e só ser responsável perante sua própria consciência.

É bem êsse o sentimento da subcomissão, porém não é uma jurisprudência absolutamente definida já que podemos verificar práticas nos dois sentidos.

Procuramos impedir êsses inconvenientes por um outro: multiplicaram-se os *contrôles superpostos*, e assim se manifestou um outro dos maiores vícios da organização atual, onde um número exagerado de *organismos coletivos, interno ou externos às emprêsas, intrometem-se na elaboração das decisões de alguma importância.*

Cada comissão possui periodicidade própria, reclama tempo para estudar um negócio, e os atrasos se sucedem. Acontece assim freqüentemente *se em as decisões tardias ou ineficazes.* A organização do contrôle não é satisfatória. É anormal particularmente, vermos com freqüência a *noção de contrôle e a de direção se confundirem.* Qual poderá ser a autoridade de quem controla quando seu chefe é administrador da sociedade que êle controla? Já encontramos amiúde exemplos disso. As organizações de contrôle têm uma missão capital a cumprir; não devem pretender para isso tornarem-se *administradores, responsáveis, seja diretamente seja por meio dos gerentes*" (loc. cit., pág. 1 265).

gestão, de natureza a perturbar a sua eficiência. A autonomia da emprêsa pública depende do equilíbrio das relações entre seus dirigentes, o poder administrativo, e o poder político representado essencialmente pelas assembléias parlamentares.[13] Êsse equilíbrio ainda é procurado.

XXXIII — Parece ser assim, na maioria dos países de economia pública, com exceção da Iugoslávia. O relatório polonês salienta que no curso da realização do plano de 1950-1955, a autonomia das emprêsas do Estado ficou sensìvelmente reduzida, em seguida à centralização excessiva do plano e da gestão da economia nacional, do crescimento demasiado da aparelhagem estatal, tanto administrativa como econômica e da burocratização dos métodos de gestão.

Em 1956, os excessos de centralização no plano e na gestão foram corrigidos. Os podêres das emprêsas socialistas foram ampliados. A resolução n.º 704 do Conselho de Ministros de 10 de novembro de 1956 sôbre os direitos das emprêsas industriais do Estado (Monitor Polonês n.º 94, pos. 1.074) possui nesse domínio importância fundamental. Reduz de maneira essencial a ingerência de organismos superiores na gestão das emprêsas. O processo de descentralização na administração da economia do Estado e, principalmente, de extensão da autonomia econômica das emprêsas está em vias de realização.

Na União Soviética, o Prof. Bratous destacou a existência de um contrôle interior, exercido pelos órgãos hieràrquicamente superiores do ramo a que pertence a emprêsa, e no tôpo, pelo ministério. Êsse contrôle se exerce *a priori* ou *a posteriori*. Em direito, conseqüentemente, parece que a intervenção das autoridades do Estado na gestão pode ser considerável. Na verdade, o Estado não intervém na gestão cotidiana da emprêsa. Além disso, a evolução jurídica recente conduz ao aumento da autonomia financeira das emprêsas, da possibilidade de dispor da produção e de entrar em relações contratuais.

C. *Os contrôles do Estado*

1. *O contrôle administrativo e financeiro.*

XXXIV — O contrôle administrativo e financeiro tem como fim precípuo impedir ou corrigir uma gestão infeliz ou irregular da emprêsa. Exercido por meio de missões de inspeção, de corporações especializadas. A sanção da má gestão da emprêsa é a demissão dos seus dirigentes. Em certos sistemas jurídicos (França, Itália, Iugoslávia) as autoridades administrativas do Estado têm poder para pronunciar (sob o contrôle das autoridades jurisdicionais) a anulação de *atos ilegais* das emprêsas públicas. Em outros (Grã-Bretanha) êsse poder está reservado às autoridades jurisdicionais.

Quanto ao contrôle das contas das emprêsas públicas, é geralmente confiado a organismos de Estado especializados.

XXXV — Na Itália, o relatório do Prof. Giannini ressalta que as emprêsas públicas autônomas se submetem à autoridade de um determinado ministro (por exemplo, indústria, tesouro, finanças, comércio exterior) que exercerá talvez suas atribuições com o concurso de outros ministros. É responsável polìticamente, perante o Parlamento. É usualmente denominado "ministro vigilante". Têrmo êsse

13 Para evitar confusão possível, notamos sem poder aprofundar que "politização" e "poder político" não são sinônimos.

que se relaciona a um dos seus podêres, o mais destacado, porém não o mais importante, que é o poder de contrôle externo, no exercício do qual poder ordenar inspeções e anular os atos contrários à lei. Na verdade, o "ministro vigilante" possui muitos outros podêres. O de direção do organismo, que se reflete seja diretamente ou indiretamente na aprovação dos balanços. O de prevenção e de contrôle. O de escolher os titulares dos postos diretores do organismo. O de indicar os síndicos. Enfim, o de dissolver o Conselho de Administração e nomear administradores extraordinários. Tais são seus podêres habituais.

XXXVI — Na França, o contrôle administrativo é realizado em condições comparáveis. O contrôle financeiro pertence ao Ministério das Finanças (direção do contrôle e da coordenação das emprêsas nacionais) e a um organismo que utiliza o pessoal e as técnicas do Tribunal de Contas adaptadas às exigências das atividades econômicas, a *Comissão de verificação* das emprêsas públicas. Os responsáveis pelas emprêsas públicas poderiam ser, igualmente, controlados pelo Tribunal de Disciplina Orçamentária.

XXXVII — Na União Soviética o contrôle conduz para a legalidade dos atos e execução das obrigações das emprêsas. Externamente é exercido pela Comissão de Contrôle do Estado, junto ao Conselho de Ministros da União Soviética. Realiza-se ainda pelo ministro das Finanças (orçamento do Estado), Banco do Estado (créditos a curto prazo), e bancos especiais (créditos a longo prazo).

O Prof. Bratous explicou a diferença existente entre o contrôle efetuado pelo Ministério das Finanças sôbre as emprêsas públicas e o que efetua sôbre os ministérios. O primeiro é muito mais liberal. Não se trata, sòmente, de evitar certos excessos. A emprêsa pode dispor, livremente, do capital de giro. Um ministério depende, em oposição, diretamente do orçamento do Estado, no qual cada categoria de despesa é minuciosamente discriminada. Não tem o direito de ultrapassar os créditos autorizados. Os giros de letras são interditados.

As contabilidades são diferentes. O orçamento submetido ao Parlamento não permite fazer uma idéia completa e minuciosa da situação das emprêsas públicas. Ali figuram, sòmente, a parte de lucros do exercício reversíveis ao Estado e os impostos pagos por cada emprêsa. Ao contrário, no que se refere aos ministérios, tôdas as receitas e tôdas as despesas são indicadas. O contrôle da contabilidade é, portanto, mais estreito.

Quanto ao Banco do Estado, não intervém nas atividades da emprêsa, que é e permanece completamente autônoma. Isso não acontece com os ministérios.

XXXVIII — Nos Estados Unidos, as reformas feitas no contrôle financeiro das emprêsas públicas pelo *Government Corporation Control Act* de 1945 foram salientadas pelo Prof. Lipsen.

Constitui obrigação de tôdas as emprêsas públicas de caráter federal a submissão ao Presidente e ao Congresso, por intermédio do Orçamento (*Bureau of the Budget*), das previsões orçamentárias estabelecidas nos moldes das emprêsas comerciais privadas, ressaltando o programa de atividades. Devem estimar e indicar o montante dos fundos públicos reversíveis ao Tesouro ou necessários à reconstituição de um capital diminuído. Existe a Divisão de contrôle financeiro das emprêsas públicas do Tribunal de Contas (*General Accounting Office*), encarregada da verificação anual das contas das emprêsas privadas. O Contrôle geral deve relatar as despesas, origem dos fundos, situação financeira geral de cada emprêsa pública, e apresentar suas observações sôbre as irregularidades

notadas. As contas bancárias e contas cheques de mais de cinqüenta mil dólares devem ser registradas pelo Tesouro e aprovadas pelo Secretário do Tesouro tôdas as operações de compra ou venda de valores do Estado no montante de mais de cem mil dólares. Além disso, as comissões de concessão de créditos do Senado e da Câmara constituíram subcomissões especiais para examinar as pretensões de crédito em benefício da maioria das emprêsas públicas e prestar contas das atividades das mesmas. O *Government Control Act* reforçou a tutela financeira da administração federal sôbre as emprêsas públicas a tal ponto que se pode dizer que ficaram destituídas de grande parte da autonomia desejável.

XXXIX — O sistema britânico de contrôle administrativo e financeiro parece estar bem equilibrado. O ministro competente define as finalidades gerais da emprêsa pública, na forma de seus estatutos. Suas diretivas têm por fim essencial orientar o exercício das atribuições da emprêsa na defesa do interêsse nacional. O ministro não intervém na gestão pròpriamente dita da emprêsa. Demite os administradores que julga ineptos a desempenhar as funções.

2. *O contrôle jurisdicional.*

XL — O contrôle jurisdicional é, normalmente, um contrôle de legalidade. Permite não sòmente ao Estado, e em caso de falha aos usufrutuários, mas também à emprêsa pública fazer respeitar as regras de direito que definem sua organização, atribuições e atividades. Ora as jurisdições de direito comum são competentes (Inglaterra e Estados Unidos), com a formação, entretanto, de certos organismos jurisdicionais especializados; ora ao lado das jurisdições de direito comum intervêm jurisdições especiais (Tribunais administrativos na França). A arbitragem do Estado (na União Soviética e outros) não realiza, aparentemente, um contrôle das emprêsas em suas relações com o Estado, mas, essencialmente, de suas relações entre si.

XLI — A arbitragem do Estado não é, em princípio, uma instituição puramente jurisdicional. Não julga os litígios que lhe são submetidos numa base exclusiva de direito. Êsses litígios aliás não levantam, necessàriamente, questões de direito, porém problemas econômicos.

3. *O contrôle parlamentar*

XLII — Em todos os países, e sob formas diversas, a Assembléia eleita assegura um certo contrôle das emprêsas públicas. Informa a opinião pública acêrca das condições de sua gestão, formula críticas administrativas e financeiras, incita o govêrno a fazer reformas.

XLIII — Assim, na União Soviética, o Prof. Bratous destaca que o contrôle parlamentar é exercido pelo supremo Soviético. Êste examina, anualmente, o orçamento geral do Estado e a situação do plano da economia nacional. Antes que o arçamento seja apresentado ao Parlamento, a Comissão de Orçamento analisa a documentação relativa à execução do plano, dos créditos concedidos. Êsse contrôle é muito eficaz. Além dos trabalhos da comissão, deve ser mencionado o relatório do Ministro das Finanças ao supremo Soviético reportando minuciosamente as atividades das emprêsas nos anos antecedentes e o programa para o futuro. Êsse relatório é distribuído, prèviamente. Proporciona sempre discussão calorosa por parte dos deputados locais, que censuram tal ou tal emprêsa

que não respeita, adequadamente, suas obrigações, tanto perante terceiros como em relação ao Estado.

XLIV — Uma nova experiência se faz sentir na Polônia. A lei recente sôbre o contrôle das emprêsas públicas cria um Supremo Tribunal de Contrôle que é órgão do Parlamento, o Seym, e não do govêrno. O Ministério de Contrôle foi suprimido. No próprio seio do Parlamento, as Comissões têm papel preponderante no contrôle das emprêsas públicas.

XLV — Na França, após o decreto orgânico sôbre o orçamento de 19 de agôsto de 1956 (art. 4.º) o govêrno submete ao Parlamento as contas e as previsões financeiras das emprêsas públicas autônomas. A Subcomissão da Assembléia Nacional encarregada de acompanhar e apreciar a gestão das emprêsas nacionalizadas as examina com a colaboração de técnicos — Conselheiros do Tribunal de Contas — membros da Comissão de verificação de contas das emprêsas públicas (organismo de contrôle financeiro). Apresenta relatório à Assembléia Nacional em sessão pública por ocasião da discussão do orçamento.

Na medida em que o Estado esteja ìntimamente ligado à gestão das emprêsas, os ministros competentes dificilmente poderão se furtar às perguntas, interpelações e intervenções parlamentares.[14]

XLVI — Os ministros britânicos não são obrigados a relatar ao Parlamento a gestão pròpriamente dita das emprêsas públicas autônomas, a não ser no caso de *diretivas oficiais* por êles impostas. O ministro preferirá nessas circunstâncias as sugestões oficiosas dos deputados.

O ministro é, evidentemente, responsável pelas medidas que tomou em relação às emprêsas públicas. Surge o problema de saber se é, igualmente, responsável por abstenções, já que tem poder para agir.

O Parlamento recebe os relatórios anuais das emprêsas nacionalizadas ao ministro competente e os de verificação de contas.

De sete em sete anos, desde 1950, o funcionamento das emprêsas nacionalizadas é examinado pelas Comissões de averiguação que relatam ao Parlamento.

Êste cômputo dos trabalhos do Colóquio — relatórios e discussões — não utiliza senão porção muito fraca dos trabalhos reunidos. Se fôsse possível apresentar aqui uma síntese completa, permaneceria ela muito aquém das exigências de um estudo científico da emprêsa pública em direito comparado. Tal estudo é necessário e façamos votos para que receba o auxílio financeiro indispensável à sua realização.

O Colóquio de Roma seguia paralelamente em direção a um outro objetivo — permitir diálogo entre juristas do Ocidente e do Oriente. O estudo da emprêsa pública oferecia campo ideal de discussão pelo seu caráter técnico. Os juristas permaneceram inalterados, imbuídos de preocupações científicas, não lhes sendo necessário defender ou justificar teses governamentais. Êste é o ensinamento essencial do Colóquio. O diálogo é possível e rendoso quando os interlocutores são livres no tocante a constatações e opiniões. Torna-se estéril quando os juristas desempenham papel de agentes diplomáticos.

14 Cr. Resposta ministerial a uma pergunta escrita de um deputado referente à Companhia nacional "Air France". "A administração vela cuidadosamente no sentido de serem os direitos da construção aeronáutica francesa salvaguardados e não autoriza compras de aviões no estrangeiro se não quando sejam absolutamente indispensáveis para a defesa do transporte aéreo comercial francês". (n.º 9 895 — J. O., Deb. Parl., A.M. 1958, pág. 1 539).