censura avec réprimande, ne doivent pas être prononcés en vertu d'un jugement ordinaire et sont, dès-lors, affranchis de la publicité de l'audience, quant à leur prononcé; il est, même, interdi de consigner l'avertissement dans les registres du tribunal" (Warlomont, *Le Magistrat, son Statut et sa Fonction*, Bruxelles, 1950).

Só ao Conselho, pela verdade sabida e ouvido o juiz, quando presente, cabe, segundo seu critério, aplicar as penas de advertência e censura contra o juiz. Seria ocioso repetir aqui o fundamento legal dessa afirmação.

É explicável que assim seja, porque só o Conselho, que detém todo o prontuário do juiz, pode avaliar a conveniência de abrandar, agravar, ou até relevar a falta praticada. Sua competência, por isso, justifica o critério legal de excluir a competência de outros juízes e órgãos.

Dir-se-á que o voto vencido não pode conter uma pena de censura. Mas, se contiver?

O voto vencido é ato judicial, tanto que pode dar direito a embargos e impedir recurso de revista. É publicado e opera os efeitos morais que a censura acarreta.

Se, nesse ato judicial público, existir uma censura, não vejo como possa o prejudicado ser tolhido do direito de interpor mandado de segurança.

Objete-se, como aliás, consta do venerando acórdão, que a declaração do voto vencido encerra-se no direito de crítica à decisão e que, se algum efeito disciplinar contivesse, desapareceu com o não acolhimento pela Turma Julgadora. Mas, *data venia*, não é pròpriamente assim. A Turma Julgadora não rejeitou a possível censura, apenas decidiu o incidente da causa.

E quanto à afirmação do douto acórdão, que ora assino, de que não passa o voto vencido de crítica à sentença impugnada e que nêle não existe advertência ou censura de caráter disciplinar — penso que a questão é de mérito, que, na minha opinião, deveria ser enfrentada.

Por fim, poder-se-ia objetar que não haveria como conceder-se o mandado. Para que? Para riscar o que o desembargador escreveu, tolhendo-lhe a liberdade funcional?

Absolutamente. O mandado, se conhecido, poderia objetivar o reconhecimento da existência de censura ou advertência e, conforme caso, cessaria ou não o efeito do aspecto disciplinar que o ato (voto vencido) continha.

É o que penso sôbre o assunto e assim votei, discordando da ilustrada maioria que rejeitou, *in limine*, o mandado por carência de fundamento.

SENTENÇAS

EMPRÊSA PÚBLICA — AUTARQUIA — SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA — NOVACAP

— A NOVACAP, por sua natureza jurídica, deve ser assistida, em Juízo, pela União e pelo Distrito Federal.

JUÍZO DA PRIMEIRA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

Insurge-se o douto Procurador da República contra o despacho de fls. 20, que, nesta ação contra a NOVACAP, mandou promover a citação da União fazendo referência à assistência obrigatória.

Diz o ilustrado Procurador que "a União Feedral não é assistente obrigatória da NOVACAP".

A rebeldia pode ser de total procedência ou sem procedência alguma, eis que

tudo depende do sentido ou da definição dos têrmos.

O nosso Código de Processo Civil não conhece, em verdade, essa figura do *assistente obrigatório*, uma vez que a assistência é *faculdade* conferida a terceiro de intervir no processo, "quando a sentença houver de influir na relação Jurídica entre qualquer das partes" e êsse terceiro (art. 93 do C. P. C.).

Se a lei processual diz que o terceiro "poderá intervir", òbviamente conferiu *faculdade*, exercitável ou não pelo titular de direito, que, afinal, é o árbitro de sua própria conveniência.

Todavia, a atuação das pessoas públicas, na defêsa dos interêsses da coletividade, vem disciplinada em leis especiais, que determinam aos representantes judiciais daquelas pessoas o exercício obrigatório da faculdade processual de intervir.

É o caso, por exemplo, da *assistência obrigatória* da União, por intermédio dos Procuradores da República, nos feitos em que são partes as autarquias federais, consoante o disposto no art. 1.º, do Decreto-lei n.º 1.215, de 24 de abril de 1939, cujo parágrafo único transfere tal *obrigação* aos Promotores locais, quanto às Comarcas do interior, *verbis*:

"Parágrafo único. Nas respectivas Comarcas, oficiarão os Promotores da Justiça dos Estados e Território do Acre, nos casos em que forem aquelas autarquias interessadas".

Essa lei do regime de exceção não foi rechaçada pela Constituição vigente, que, ao contrário, autorizou a lei federal "cometer êsse encargo (representação da União pelos Procuradores da República), nas comarcas do interior, ao Ministério Público local" (parágrafo único do art. 126), autorização essa que se concretizou na Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei n.º 1.341, de 30 de janeiro de 1951), cujos artigos ns. 37 a 40 regulam as atribuições dos Procuradores da República, os quais *"Defenderão* os interêsses" da União "em tôdas as instâncias" (art. 37) e *oficiarão* "em todos os demais casos em que forem estas (autarquias federais) interessadas" (art. 38, ítem V).

Já se vê, portanto, que há, para os ilustrados Membros do Ministério Público Federal, *obrigação* legal de "intervir em qualquer causa" (art. 38, cit., ítem II), sempre que houver *interêsse da União*.

Demonstrada, assim, a existência — até anterior ao Código Processual Civil — da figura do *Assistente obrigatório*, tudo se resume em delimitar as fronteiras do *interêsse da União*.

Ora, preleciona Pontes de Miranda (*Coments. ao Código de Processo Civil*, ed. *Rev. Forense*, 1958) que "o interêsse só existente quanto a um dos pontos do pedido, ou só existente quanto a determinada eficácia, ou determinadas eficácias, basta a que se admita, quanto a êsse ponto, ou quanto à eficácia, ou eficácias, de que se trata, o exercício da pretensão à tutela jurídica" (Tomo I, pág. 106); que o problema está "ligado à verificação do "interêsse na causa" (Tomo II, pág. 128); que "a ligação é unívoca (do assistente à parte a que se apóia), pois tem interêsse em que seja bom o êxito da parte, a que assiste" (idem, pág. 129); e que "não importa se o interêsse é econômico ou sòmente moral; pode ser de direito privado ou de direito público" (idem, pág. 129).

Cumpre examinar, então, se existe e qual o grau ou o vulto do interêsse da União na Novacap.

À primeira, logo ressurte o interêsse de Direito público da União, que, por lei federal (Lei n.º 2.874, de 19 de setembro de 1956), autorizou o Poder Executivo a constituir, *na forma daquela lei*, "uma sociedade que se denominará Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil" (art. 2.º, alínea *a*).

A Novacap é, portanto, *criatura da União*, o que, todavia, não basta para caracterizar o vivo interêsse federal, até porque diversas fundações e sociedades de economia mista têm a mesma origem, mas gravitam na órbita do Direito privado, sem privilégio de fôro.

Ocorre, porém, que a Novacap não se identifica com qualquer daquelas *entidades privadas*, embora criadas por lei federal, mas lançadas à disciplina do Direito Privado.

A denominação própria das sociedades anônimas e o aceno à "legislação peculiar" às mesmas sociedades, cuja aplicação seria "subsidiária desta lei" (art. 29 da Lei n.º 2.874/56 cit.), também não basta, para, ligeiramente, concluir-se pelo caráter privado da Novacap, porque: primeiro, o rótulo e alguns sinais nada significam, valendo mais o conteúdo, tendo em vista, por exemplo, que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o Lóide Brasileiro e a Companhia de Navegação Costeira são *entidades públicas* detentoras do privilégio de fôro; segundo, a Constituição federal não estabelece formalidade alguma, no sentido de restringir ou disciplinar o exercício da função legislativa, quanto à denominação ou uniformidade das entidades criadas por leis especiais, como bem demonstram os exemplos citados e tantos outros; terceiro, o referido aceno à "legislação peculiar às sociedades anônimas" não passa de mero subsídio, quase sem proveito, pois, a Lei n.º 2.874/56 em tela contraria fundo aquela legislação, ao ponto da incompatibilidade quase total; quarto, os atos constitutivos da Novacap são traçados pela lei orgânica em referência ("na forma desta lei", consoante a expressão da alínea *a* do art. 2.º), que sujeita à autorização do Presidente da República a aceitação de doações (parágrafo único do art. 3.º) e à aprovação da mesma autoridade "a constituição da sociedade e quaisquer modificações em seus estatutos" (art. 6.º), bem como deixa à dependência "de autorização legislativa expressa qualquer alteração que vise a modificar o sistema de administração da Companhia, estabelecido nesta Lei" (art. 6.º, parágrafo único); quinto, a União subscreve "*a totalidade* do capital da sociedade" (art. 10); sexto, os cargos da Diretoria e dos Conselhos de Administração e Fiscal seriam preenchidos "por nomeação do Presidente da República" (art. 12), que, por sua vez, faria a escolha do têrço dos respectivos membros "em lista tríplice de nomes indicados pelo Diretório Nacional do maior partido político que integrar a corrente da oposição no Congresso Nacional" (§ 6.º do art. 12); sétimo, "os atos de constituição da Companhia, integralização do seu capital, propriedades que possuir, aquisição de direitos, bens imóveis e móveis e, ainda, os instrumentos em que figurar como parte, serão isentos de quaisquer ônus fiscais" federais (art. 13), obrigando-se a União a entender-se "com outras entidades de direito público, solicitando-lhes os mesmos favores para a sociedade" (art. 13), isenção essa que também abrange os "direitos de importação para consumo e de impostos adicionais em relação a maquinismo, seus sobressalentes e acessórios, aparelhos, ferramentas, instrumentos e materiais destinados às suas obras e serviços" (art. 14); oitavo, é assegurado "o direito de promover desapropriações" (art. 15) à Novacap, cujas contas são apreciadas pelo "Tribunal de Contas da União", que as enviará ao Congresso Nacional, cabendo a êste adotar, a respeito delas, as medidas que a *sua ação fiscalizadora* entender convenientes" (art. 17); nono, "o Poder Executivo assegurará à Companhia, ainda, a utilização dos equipamentos, serviços e instalações dos órgãos da administração federal, sempre que se tornarem necessários às atividades da emprêsa" (art. 18), cujos "atos administrativos e os contratos celebrados constarão de boletim mensal por ela editado e dos quais serão distribuídos exemplares aos membros do Congresso Nacional, autoridades ministeriais, repartições interessadas, entidades de classe e órgãos de publicidade" (art. 19); décimo, "a di-

reção da Companhia Urbanizadora é obrigada a prestar as informações que lhe forem solicitadas pelo Congresso Nacional, acêrca dos seus atos e deliberações" (art. 20); décimo-primeiro, "nos contratos de obras e serviços ou na aquisição de materiais a pessoas físicas ou jurídicas, a Companhia deverá determinar" concorrências administrativa e pública, só dispensadas, a primeira, pelo Conselho de Administração, "em decisão fundamentada que constará de Ata", e, a segunda, pelo Presidente da República (art. 21, alíneas *a* e *b*).

Como se vê, o interêsse da União, manifestado na Novacap, é de vulto, absorvente e avassalante.

Não conheço nenhuma sociedade de economia mista, criada pela União, com tantas vinculações públicas, e poucas autarquias há que tenham merecido tantos cuidados do legislador federal.

O conteúdo público da Novacap é predominante, jamais observado em pessoas de direito privado.

Sociedade de economia mista a Novacap não é, absolutamente, até porque a Lei n.º 2.874/56 em referência não admite a participação de capitais privados, exclui a *mistura* dos capitais públicos e privados, consoante vem expresso, no § 2.º do art. 10, *verbis*:

"§ 2.º As ações da Companhia Urbanizadora poderão ser adquiridas, com autorização do Presidente da República, por pessoas jurídicas de direito público interno, as quais, entretanto, não poderão aliená-las senão à própria União, assegurado a esta, de qualquer modo, o mínimo de 51% (cinqüenta e um por cento) do capital social".

Assim, nem mesmo as entidades públicas, que não têm personalidade jurídica de direito público interno, podem adquirir ações da Novacap, entendida a pessoa de direito público interno como aquela detentora do *jus imperii*.

A propósito do bloqueio público das ações da Novacap, disse o ilustrado Doutor Procurador da República, noutro processo (Recl. Trab. João Carlos Bastos X Novacap), sem prosseguimento: "que os títulos da sociedade poderiam ser vendidos, também, aos *militares, funcionários* federais servidores de autarquias e de sociedades de economia mista da União (Lei n.º 2.874, de 1956, artigo 26, parágrafo único). Portanto, não só a pessoas jurídicas do direito público podem pertencer os títulos, ou ações da Novacap, o que lhe empresta o caráter de *sociedade de economia mista*" (fls. 37/38 do proc. citado).

Vale transcrever, mais, os seguintes passos do ilustrado parecer em tela:

"Não há dúvida, pois, nenhuma, que a Novacap é sociedade anônima de economia mista" (idem, fls. 38).

"A diferença entre a Novacap e as demais sociedades anônimas consiste em que ela sofre na sua organização e funcionamento, incidência, também, de *lei especial*, sem perder, por isso, o caráter e a natureza de *sociedade anônima* de que, como de outras, participa a União Federal" (idem, fls. 38/39).

"Sendo acionista, a União exerce, do fato de o ser, atividade *privada* e figura em relação jurídica de *direito privado*, sem, por isso, *publicizar* a sociedade anônima" (idem, fls. 39).

"Diante do exposto, concluímos: o interêsse da União Federal, nas atividades da Novacap é de *ordem privada*, pôsto em relações jurídicas de direito privado: não de *ordem pública*, ou, mais especificamente, de *direito administrativo*" (idem, fls. 41).

Finalmente, apoiado no magistério de Pontes de Miranda, repete o Doutor Procurador a citação de Otto Gierke.

"A pessoa jurídica sòmente publiciza quando as regras jurídicas que presidem à sua organização, à sua atividade, duração e extinção são regras jurídicas do Estado".

Demonstrarei, mais adiante, no momento próprio, o interêsse do pensamento de Gierke para o presente estudo e aprecio, em seguida, a tese do ilustrado Doutor Procurador da República, que parte do pressuposto falso de ser possível a propriedade *particular* de alguma ação da Novacap.

Os títulos que podem ser vendidos a particulares, e aos quais se refere o parágrafo único do art. 26 da Lei n.º 2.874/56, são os "títulos e obrigações referidos no art. 11 desta lei", como, expressamente, diz o referido art. 26, ou seja, "obrigagações ao portador (debêntures)" e "títulos especiais, recebidos com 10% de ágio, vencendo ainda juros de 8% ao ano" (art. 11 citado).

Houve, no caso, flagrante equívoco do Doutor Procurador da República, que confundiu *ação* com *debêntures* ou *títulos de empréstimo* a longo prazo.

O Dr. Rui Carneiro Guimarães, nos seus bem lançados e muito úteis comentários à legislação das sociedades anônimas, obra recente — *Sociedade por Ações* (Notas de doutrina e jurisprudência), editada em três volumes, pela Rev. Forense, ed. 1960, assim define, precisamente, o que seja ação:

"A palavra *ação* é geralmente empregada para designar cada uma das partes, de valor igual, em que se divide o capital da Companhia. A ação é, assim, a unidade de Capital" (vol. I, pág. 111, n.º 95).

"Assim, também para o comercialista brasileiro (Carvalho de Mendonça), a palavra *ação* designa uma das frações do capital da Companhia, o complexo de direitos e obrigações de quem pagou ou prometeu pagar uma daquelas frações, habilitando o titular a fazê-lo valer contra a sociedade e contra a coletividade dos sócios, e o título ou documento que representa e prova êsses direitos e obrigações" (idem, pág. 112, n.º 96).

Esclarece, ainda, o citado tratadista, com precisão, reportando-se a Waldemar Ferreira, o conceito de *debêntures*, no seguinte paso:

"As sociedades anônimas têm necessidade, muitas vêzes, de grandes quantidades de numerário, para desenvolvimento adequado dos seus negócios e não podem, ou não convém obtê-las de acôrdo com as normas ordinárias.

Isto é, a breve prazo e juros onerosos. Um empréstimo a longo prazo, que permita às sociedades o pagamento periódico dos juros e a amortização regular da dívida, é possível mediante a emissão de obrigações ao portador ou debêntures" (op. cit., vol. II, págs. 290/291, n.º 781).

Assim, a matéria de que trata o art. 26 da Lei n.º 2.874/56 (empréstimos) nada tem com a do art. 10 da mesma lei (ações da Companhia), até porque êste artigo integra a Seção II — *Do capital social*.

Os acionistas da Novacap são, e só podem ser, pessoas jurídicas de direito público interno, de tal sorte que *todo o capital* daquela entidade é público, assim como, conseqüentemente, *totalmente públicos* são os interêsses, negócios e atviidades dessa pessoa jurídica *sui generis*, duas vêzes pioneira, no atual Distrito Federal e no Direito brasileiro.

No que respeita à afirmação do parecer em tela, qual seja a de que a Novacap é pessoa jurídica de direito privado, sendo o interêsse da União de ordem privada, também oponho sérios e fundados embargos: primeiro, porque a remessa, ligeira, de pessoa jurídica, para o campo do Direito privado, quando essa pessoa tem conteúdo público e nasceu da vontade particular do Estado, é procedimento dos mais discutidos e sôbre o qual, como veremos, campeiam as divergências entre os mais acatados administrativista; e, segundo, porque, ao contrário do que afirma o parecer, o interêsse da União Federal, nas atividades da Nova-

cap, não é de *ordem privada*, pois não vejo como ajustar ao interêsse exclusivamente privado: a *publicização total* dos capitais da Companhia (art. 10 da Lei n.º 2.874/56; "a garantia do *Tesouro Nacional* às operações de crédito negociadas pela Companhia" (art. 2.º, alínea *c*); ingerência permanente do *poder público*, na administração da Companhia, quer pela sujeição ao *Decreto Executivo*, para aceitar doações (art. 3.º, parág. único) e para modificar os estatutos (art. 6.º), quer pelo preenchimento dos cargos da Diretoria, do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal, cujos membros são nomeados pelo Presidente da República (§ 1.º do art. 12 e alínea *b* do art. 21); a dependência "de autorização *legislativa* expressa", para "modificar o sistema de administração da Companhia" (parágrafo único do art. 6.º); a representação "do maior *Partido político* que integra a corrente da oposição no Congresso Nacional", mediante a destinação do têrço dos cargos de administração e fiscalização da Companhia (§ 6.º do art. 12); a outorga de *favores fiscais*, mediante isenções tributárias (arts. 13 e 14); "a utilização dos equipamentos, serviços e instalações dos órgãos da *administração federal*, sempre que se tornarem necessários às atividades da emprêsa" (art. 18); a obrigação de a Companhia remeter "suas contas, até 30 de abril de cada ano, ao *Tribunal de Contas da União*" e a remessa posterior dessas contas ao *Congresso Nacional*, que adotará, "a respeito delas, as medidas *que a sua ação fiscalizadora* entender convenientes" (art. 16); a *publicidade* dos atos e contratos da Companhia, mediante a edição de boletins mensais, "dos quais serão distribuídos exemplares a membros do Congresso Nacional, autoridades ministeriais, repartições interessadas, entidades de classe e órgãos de publicidade" (art. 19); a obrigatória prestação de *informações ao Congresso Nacional*, pela direção da Companhia, "acêrca dos seus atos e deliberações" (art. 20); e a submisssão da Companhia ao regime das *concorrências administrativa* e *pública*, nos contratos de obras e serviços, ou na aquisição de materiais a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado" (art. 21).

Por fôrça da Lei n.º 3.751, de 13 de abril de 1960, que "dispõe sôbre a organização administrativa do Distrito Federal", 51% das ações representativas do capital da Novacap foram transferidas pela União à Prefeitura do Distrito Federal, "as quais não poderão ser alienadas pela Prefeitura, senão a título gratuito, e à própria União" (art. 48), persistindo, assim, o bloqueio *público* das referidas ações.

Essa mesma lei também transferiu ao Prefeito do Distrito Federal o poder de preencher os cargos de direção da Novacap, manteve o têrço destinado à oposição política, declarou a demissibilidade *ad nutum* do Presidente daquela Companhia e acrescentou novos favores fiscais — isenção dos tributos do Distrito Federal (art. 48, §§ 1.º, 2.º e 3.º).

Todavia, tais alterações em nada abalariam as *vinculações públicas* da Novacap e nem mesmo o interêsse da União ficou abalado, com as precitadas transferências, eis que: quanto às ações majoritárias, estão clausuladas de reversão gratuita "à própria União" e, quanto ao poder de nomear, foi atribuído a autoridade, demissível *ad nutum*, da confiança do Presidente da República.

Passemos, então, ao ponto mais difícil, ao aspecto de maior interêsse jurídico, no exame da nova estrêla, que surgiu no firmamento do Direito brasileiro: *A personalidade jurídica* da Novacap.

Apoiando-se em Nicholas Murray Butler, afirma o Doutor Rui Carneiro Guimarães: "ser a sociedade por ações a maior descoberta dos tempos modernos, a julgar pelos seus efeitos sociais, morais, assim como pelas conseqüências políticas que poderemos tirar delas, uma vez que a tivermos compreendido e dela soubermos servir-nos. O vapor e a eletricidade são menos importantes que a sociedade anônima. Sem elas, aquelas

fôrças se encontrariam reduzidas a uma relativa importância" (op. cit., vol. I, pág. 8).

Aquêle tratadista brasileiro traz à colação o seguinte e elucidativo passo da exposição de motivos do moderno Cód. Civil italiano: "as sociedades por ações constituem o instrumento típico que permite a canalização de grandes massas de economias espalhadas para o investimento em emprêsas, para as quais nenhuma fortuna particular seria suficiente, ou nas quais o indivíduo isolado não teria a ousadia de aventurar-se, tendo em conta a eventualidade de que o próprio patrimônio se empenha além da duração da vida humana" (idem, págs. 8/9).

A multiplicação dos encargos do Estado levaram-no à intromissão no domínio econômico, até para combater os "holdings", cartéis e "trusts", daí o surgimento das sociedades de economia mista, que representam a associação dos capitais públicos aos particulares e por meio das quais "o Estado procura aliviar-se da pesada carga dos seus serviços, utilizando, como diz Ascarelli, "a agilidade dos instrumentos de técnica jurídica elaborados pelo Direito privado" (idem pág. 17).

Vale transcrever mais o seguinte trecho do tratadista em referência, à vista do particular interêsse ao aspecto em exame (op. cit., págs. 18/19).

"No citado trabalho (conferência pronunciada pelo Prof. Bilac Pinto, na Fundação Getúlio Vargas) se põe em evidência que o insolúvel e inevitável conflito entre o interêsse particular e o interêsse público, existente nas sociedades de economia mista, juntamente com as tendências socializantes que têm predominado a partir da primeira guerra mundial, "influiu acentuadamente para que novos tipos de emprêsa surgissem, com técnicas mais adequadas no exercício das atividades industriais e comerciais do Estado. Essa evolução pode ser surpreendida de modo expressivo, na história da sociedade de economia mista na Alemanha, que descreve verdadeira parábola. A linha ascendente do seu prestígio, atingindo o ponto mais alto, começa a declinar, dando lugar ao aparecimento das modalidades mais modernas de emprêsas públicas".

"A Alemanha, através da emprêsa pública, isto é, da sociedade anônima de que eram acionistas várias ou apenas uma entidade pública, empreendeu o domínio de vários e importantes setores daquele país".

"Assinalava o Prof. Bilac Pinto, na sua conferência (que é de 1952), que ainda não criamos nenhuma emprêsa pública, nos moldes das sociedades alemãs de um só membro ou das de pessoas públicas, isto é, das emprêsas que têm como acionista ou acionistas, exclusivamente, entidades públicas" embora um estudo cuidadoso pudesse identificar em "certas entidades conceituadas como autarquias econômicas — as Caixas Econômicas Federais e Estaduais, por exemplo — muitos pontos de contato com as emprêsas públicas".

"Presentemente, entretanto, parece fora de dúvida que já conhecemos a emprêsa pública de um só membro, ou sociedade de economia pública impessoal, para usar a denominação empregada por Waldemar Ferreira, que aponta um exemplo: "A lei criadora da "Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil" veio a permitir sua constituição, entretanto, com um só acionista — a União, autorizada a subscrever a totalidade do seu capital".

Nesta altura, depois da Lei n.º 3.751/60, que transferiu para a Prefeitura do Distrito Federal 51% das ações da Novacap, esta não mais caracteriza a sociedade *impessoal* a que se refere Waldemar Ferreira, denominação que, entretanto, fica apropriada para a Rêde Ferroviária Federal S. A., *Sit et in quantum*, a União não alienar qualquer ação da Rêde, o que é previsto na Lei n.º 3.115, de 16 de março de 1937.

Aliás, a diferença principal entre a Novacap e a Rêde Ferroviária Federal está em que esta, de um momento para outro, pode transformar-se em sociedade de economia mista, pela simples admissão de *acionista particular*, ao passo que a outra (Novacap) *é impermeável ao capital privado*.

A Novacap é, pois, tìpicamente, *emprêsa pública ou sociedade de economia pública*, assim definida por Marcelo Caetano (Prof. na Faculdade de Direito de Lisboa):

"*As sociedades de economia pública* são aquelas cujo capital é constituído por ações detidas por uma única pessoa coletiva de direito público, ou por partes exclusivamente reservadas a pessoas coletivas de direito público" (*Manual de Direito Administrativo*, pág. 514, ed. 1960).

Noutros passos, preleciona o acatado mestre português: que "o alargamento da intervenção do Estado na vida social, especialmente no setor econômico, determinou a multiplicação das emprêsas através das quais a Administração persegue interêsses que o legislador julgou conveniente introduzir no seu âmbito de ação"; que, "nos países em que se fêz a *nacionalização ou socialização* de certos setores da vida econômica ou das emprêsas dominantes dêles, passou a haver sociedades anônimas que têm por único acionista o Estado, verdadeiras *sociedades unipessoais* que apenas conservam a orgânica, a flexibilidade e a contabilidade de sociedades comerciais, mas que de fato atuam sob essa ficção como emprêsas públicas" (op. cit., pág. 141); e "que as pessoas coletivas de direito privado exercem podêres de autoridade quando concessionários e, portanto, *em nome alheio*, isto é, representando a pessoa pública concedente e por delegação dela. Como já ficou dito, muitas sociedades hoje em dia são meras fachadas de atividades públicas, que se adaptam ou mantêm para maior liberdade de movimentos" (idem, pág. 158).

É o caso da Novacap, concessionária de serviços públicos (luz, água, esgôto, telefone, etc), que, em última análise, reúne, singularmente, nos respectivos contratos de concessão, concedente e concessionária, num só interêsse: o interêsse público, pois os lucros da concessionária são os dividendos do poder concedente, acionista da mesma concessionária.

Essa reunião de interêsses é a solução moderna, a evolução do Direito Administrativo.

Já em sentença de 1958 (Cia. Ferro Carril Carioca X Pref. Dist. Federal), publicada na *Revista de Direito Administrativo* e no *D. J.* de 20 de dezembro de 1958, pág. 23.194/5, acentuava em que a tendência do instituto da concessão, "como já ocorre na Europa, é definhar, por fôrça da socialização dos serviços públicos e pela ênfase na descentralização da Administração pública".

Nessa oportunidade, chamei à colação o pensamento autorizado de Waline, *verbis*:

"Marcel Waline dedica um capítulo, no seu *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, ao que chama: "*La crise du contrat de concession et ses solutions actuelles*" e anuncia que "*en présence de cette situation, bien des concédants ont transformé leurs concessions en régies interressées, ou pour leurs nouveaux contrais, choisi la régie intéressée de préférence à la concesion*", dizendo, mais, que o legislador vem reagindo à concessão, quer substituindo os concessionários por "*une entreprise d'économie mixte*", quer transferindo os direitos dos concessionários aos "*établissements públics*", quer favorecendo a "*revision ou résiliation*" dos contratos de concessões, "*soit pour permetre leur transformation en régies, soit pour affranchir les communes de certaines stipulations, imprudemment consenties*" (op. cit., págs. 296/7, 6.ª edição).

A evolução do Direito Administrativo é sensível, pois não escapa aos olhos dos

estudiosos da matéria o alargamento do campo de ação administrativa.

A penetração do Estado, em novos ambientes, vai-se processando à semelhança do camaleão, tomando as côres locais, "de tal modo que, a par dos processos de direito público (os serviços administrativos tradicionais), usa com freqüência crescente de processos de direito privado (as sociedades de economia mista ou as sociedades sob a forma comercial em que o único acionista é o Estado) e até processos em que o Direito público e o Direito privado se entrelaçam" (Marcelo Caetano, op. cit, pág. 37), daí a oportuna observação:

"Mas se é certo que o Direito administrativo foi buscar inspiração e estrutura ao pecúlio multissecular do Direito civil para elaborar a sua própria doutrina, também é verdade que muitos institutos do Direito privado nos últimos anos, têm sofrido influência profunda da doutrina administrativa, perfilhando alguns dos seus conceitos fundamentais e haurindo no seu espírito os recursos necessários para resolver situações novas que a evolução social vai criando. Corresponde esta influência do Direito Administrativo ao que já se tem chamado a *publicização do direito privado*, conseqüência da invasão de esferas tradicionalmente abandonadas aos interêsses privados pela crescente preocupação social e pela intervenção do Estado" (idem, idem, página 36).

O mesmo fenômeno é observado por Gabino Fraga (*Derecho Administrativo*, 8.ª ed., 1960, pág. 86):

"No debe desconocerse sin embargo la dualidade del derecho ha sido principalmente obra de un proceso histórico, y que no es posible admitir una antinomia irredutable entre el derecho publico y el derecho privado, pues en los momentos actuales se está operando una transformación profunda en el Estado que se manifesta por la circunstancia de que el va usando cada vez com mayor amplitud las técnicas del derecho privado principalmente para la organización e funcionamiento de algunos servicios públicos, al mismo tiempo que el derecho privado va socializándose y las actividades privadas se ven cada vez más sometidas a reglamentaciones de carater público".

André de Laubadère (*Manuel de Droit Administratif*, ed. 1960) também observa:

"D'une part. le secteur du service public est frequentement apparu avec des caracteristiques nouvelles. Cela est résulté du développment considerable des services publics industrieles et commerciaux consequence des l'interventionisme économique" (pág. 30),

"La nouvcauté a portessur la "repartition du droit administratif et du droit privé entre les deux secteurs" certe répartion n'est plus aussi rigoureuse, on assistir a une double infiltration dans les deux sens, à une sorte d'échanges d'une part s'est développéc une large "pénétration du droit privé dans le service public": à l'inverse et ci symétriquement est apparue, avec d'ailleurs une signification et une portée différentes, une certaine "extension des procedes de droit public hors des services publics, dans le domaine de certaine activités privées" (pág. 31).

Vejo, nesse abraçamento estatal das técnicas do Direito privado, o abandono alvissareiro da velha idéia de que o Estado não persegue o lucro: objetivo dos particulares, idéia essa que ancilosara, tornando a máquina administrativa ronceira, burocratizada em excesso, muito onerosa, e acarretando o esmaecimento do *espírito do resultado positivo*, mola mestra da iniciativa privada.

Aqui mesmo, neste país, bastava o anúncio de que a Administração pública assumiria a direção desta ou daquela emprêsa, para concluir-se: *resultado negativo*.

Os fins do Estado não são, efetivamente, o lucro, mas êste não pode ser relegado, ao contrário, deve ser perseguido,

tanto quanto na iniciativa privada, como uns dos meios ou instrumentos de realização daqueles fins.

Aguardemos os resultados futuros da Novacap, com os nossos votos de que sejam sempre positivos, até porque essa emprêsa pioneira tem a responsabilidade histórica de consolidar os novos caminhos que abriu, no planalto central e no Direito Administrativo brasileiro.

Mas, afinal, a Novacap é pessoa jurídica de direito público ou de direito privado?

Eis aí uma das questões mais controvertidas, qual seja a da identificação ou caracterização do ente público, principalmente em face dêsse fenômeno de intromissão do Estado, na sociedade por ações.

Francisco Campos, no seu *Direito Administrativo,* I vol., ed. 1958, citando Rosin, Otto Mayer, Barthélemy, Hauriou, Santi Romano, Ugo Forti, Merkl, Michoud, Jellinek, Ferrara, Fritz Fleiner, Jèze e Otto Gierke, assim concluiu:

"A mim me parece fora de dúvida que o critério decisivo para a conceituação da pessoa jurídica de direito público é o exercício por ela da competência do Estado ou de direitos de poder público" (pág. 163).

Não ofereço, embargos a essa conclusão, pois também entendo que *pessoa jurídica de direito Público Interno* é só aquela detentora do *jus imperii,* isto é, "em posição eminente, a exercer um poder de comando", como diz Ferrara (*Teorie delle Persone Giuridiche",* pág. 748).

Todavia, como classificaremos, por exemplo, as Caixas Econômicas Federais, autarquias, entidades públicas, que, entretanto, não são dotadas de *imperium,* pois não estão "em posição eminente", nem "a exercer um poder de comando", nas sua nobres funções bancárias, iguais às dos estabelecimentos privados do mesmo gênero?

A velha discussão sôbre a dupla personalidade do Estado, de direito público e de direito privado, não vem ao caso, eis que, de qualquer forma, não se pode deixar de reconhecer que as pessoas públicas têm a capacidade de Direito Público com a de Direito Privado e, viceversa, as pessoas particulares podem ser titulares de Direito Público, haja vista as concessionárias de *serviço público,* as declaradas de *utilidade pública,* etc.

Ultrapassada também está a classificação pelo critério da natureza dos atos (de *gestão* e de *império*) conforme o ente público realizasse atos no campo do Direito Privado ou no campo do Direito Público, eis que a lei, em diversos países, tem criado pessoas públicas, que só praticam atos de *gestão* e não de *império,* como é o caso do BNDE, das Caixas Econômicas e das chamadas autarquias marítimas (Lóide e Costeira) e portuárias.

O critério de publicidade, pela *criação do estado,* é simples mas também falho, porque nada impede que, por lei, sejam criadas pessoas privadas, tais como as fundações e as sociedades de economia mista.

A classificação pela intensidade do contrôle do Estado sôbre os entes não é decisiva, eis que as pessoas jurídicas, de um modo geral, sofrem esta ou aquela espécie de contrôle estatal, sendo que algumas sociedades privadas apresentam êsse contrôle, com intensidade maior do que certas entidades públicas.

Se se quisesse, por exemplo, classificar a Novacap entre as pessoas privadas, configurado estaria o paradoxo do critério pelo contrôle, pois não conheço autarquia alguma controlada — por 2 Chefes de Poder Executivo, pelo Tribunal de Contas, pelo Congresso Nacional e, até, pela oposição política.

Guido Zanobini reconhece: "*que hay otros entes especialmente en nuestro derecho actual, que no ejercen actividad pública alguna, persiguen sus fines me-*

diante el ejercicio de la capacidad común de derecho privado y, sin embargo, las leyes los designan como entes públicos.

Tales los Bancos de Nápoles y Sicilia, el Monte dei Paschi, las cajas de ahorro (caixas econômicas) *y otras instituiciones públicas de crédito, así como, en general, los entes públicos constituidos para finalidades económicas" (Curso de Derecho Administrativo,* ed. arg., trad. da 5.ª ed. (1944) italiana, *Corso di diritto amministrativo",* pág. 162 do vol. I).

Assim define êsse tratadista italiano o que sejam entes públicos:

"Entes públicos, por consiguinte, son los que tienen por objeto un fin que es propio también del Estado y actúan, al perseguirlo, en interés del Estado, además de hacerlo en interés propio" (op. cit., pág. 163).

Essa definição é prestigiada por Otto Mayer, Orlando, Romano, Ranelletti, D'Alessio e Pugliatti, como adverte dito tratadista, em nota n.º 19, ao pés da aludida página 163, e explica os entendimentos do que sejam os fins do Estado incluindo entre os fins clássicos (salubridade e higiene, previdência e assistência, educação, segurança, etc.), aquêles *"que el Estado considera el fin de que se trata como propio, aunque confiando totalmente su gestión a outros entes, que provean a aquél por interés propio"* (idem, idem, pág. 163 cit.).

Renato Alessi, a propósito do *"azionariato di Stato"*, ou seja, da publicação dos capitais em sociedades por ações, reconhece: *"fenomeno tutto proprio, como si dise, dell'epoca attuale, ci si trova in presenza di un fenomeno che la dottrina si è trovatta inbrazzata a sistemare scientificamente entro i vecchi schemi construiti molti decenni prima sul modello dienti (per lo più territoriali) che avevano bensi la potestà di svolgere attività economico — commerciale, ma come forma di attività assolutamente marginale accessoria dell' attività di diritto pubblico" (Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano,* ed. 1958, pág. 51).

Reconhece, assim, Alessi, a existência de embaraço na classificação das sociedades do tipo da Novacap — e, por, isso, propõe a denominação de *enti publici di carattere economico* (op. cit., pág. 48), justificado, nos seguintes têrmos:

"Vi ha qui il fenomeno, tutto proprio dell'epoca attuale, del contemporamento tra lo scopo di lucro, che qui deve essere inteso semplicemente come scopo di soddisfacimento dell'interesse sociale, e lo scopo publico realizzato dall'entes non prevalenza del primo sul secondo, perchè guegli stessi organiche mirano all'interesse sociale, e quindi al lucro, deveno far realizzare all'ente la finalità pubblica; nè prevalenza del secondo sul primo, perchè non si son voluti sacrificare, per ovvie ragioni, gli interessi capitalistici al fine pubblico; in sostanza, in capitale è stato qui chiamato ad una funzionc pubblica, adeguandosi le esigense di questo importante fattore della produzione com quelle della colletività, con perfetta interdipendenza tra scopo privato e scopo pubblico così come tra i mezzi per attuarli" (op. cit., pág. 50).

Êsse administrativista estabelece distinção muito interessante entre os entes públicos, em relação à esfera do Direito em que manifestam sua ação, grupando-os em: *"enti con prevalente capacità di diritto publico ed enti con prevalente capacita di diritto privatto* (op. cit., pág. 59).

Outro aspecto a considerar, na classificação das pessoas, é o *modus* de extinção e a destinação do patrimônio.

No que respeita às pessoas privadas, a Lei geral ou as normas comuns de Direito Privado disciplinam a aquisição da personalidade jurídica, bem como a extinção da mesma personalidade e o destino dos bens sociais.

Quanto às pessoas públicas, *criadas por lei* específica, necessàriamente "têm existência enquanto vigora a lei que a cada

uma instituiu. Só uma nova lei pode pôr têrmo, nesses casos, à personalidade. Os efeitos da cessação da personalidade são o desaparecimento do centro autônomo de direitos e obrigações. Tratando-se de uma pessoa coletiva de Direito Público, os seus interêsses fundem-se nos interêsses de outras cujos órgãos passam a representá-las, e o seu patrimônio dissolve-se para os seus elementos entrarem noutros patrimônios" (Marcelo Caetano, op. cit., pág. 165).

Evidentemente, no caso da Novacap, criada por lei federal e submissa a regime especial, a extinção dessa Companhia e o destino do seu patrimônio não será o da vala comum e sim na forma do que, expressamente, outra lei federal dispuser, já que a lei de criação (Lei n.º 2.874/56) é omissa, no particular.

Então, se se considerar tal aspecto, o tratamento da Novacap será o mesmo preconizado para as *pessoas públicas*.

A propósito, ainda, da conceituação da pessoa pública, cumpre transcrever o pensamento do precitado Marcelo Caetano, *verbis*:

"Pessca coletiva de direito público será aquela que nasça da *necessidade de realização de interêsses públicos*, isto é, interêsses que sejam considerados fundamentais para a existência, conservação e desenvolvimento da sociedade política.

"É à própria sociedade política que compete qualificar um interêsse público e determinar que seja perseguido por via de uma pessoa colectiva: daí que normalmente as pessoas coletivas de direito público (salvo o Estado, por motivos evidentes) sejam *criadas por lei*" (op. cit., pág. 127).

Já se vê, portanto, que nenhum critério distintivo entre pessoas públicas e privadas é absoluto, insuscetível de exceções, porque, como acentuei, de início, o *legislador não tem peias* e pode variar de ações, ora outorgando, expressamente, personalidade de Direito Público a um ente, ora denominando-o "autarquia" ou "órgão parestatal", ora publicizando o capital de sociedade privada, ora criando uma sociedade pública.

A lei administrativa, inspirada nas conveniências ou nos interêsses da coletividade, não pode, afinal, ficar à disposição de conceituações doutrinárias preexistentes ou de figurinos de anos passados, porque as necessidades coletivas crescem, diversificam-se, tomam rumos inesperados, de tal sorte que a lei, expressão da vontade do povo e do atendimento àquelas necessidades, é elaborada e entra no mundo do Direito, sem a consideração de embaraçar ou não os sistematizadores.

Estou com Marcelo Caetano, quando êste bem acentua que "é à sociedade política que compete qualificar um interêsse de público e determinar que seja prosseguido por via de uma pessoa coletiva" (cit. acima), e dou preferência ao critério *distintivo do interêsse público manifestado* na pessoa que se quer identificar.

Entendo que êsse critério tem a vantagem de abranger, pelo menos por algum tempo, tôdas as entidades públicas mais modernas, com predominante capacidade de Direito Privado, bem como aquelas que, já em tempo passados, criavam dificuldades aos tratadistas, ou seja, aquelas (de igual predominância de capacidade) que, embora não detentoras do poder de império, o Estado achou por bem emprestar a personalidade pública, mediante expressa declaração da lei.

As nossas denominações de entidades públicas já estavam, há muito merecendo revisão.

Buscamos, no Direito italiano, a *autarquia* e a *entidade parestatal*, denominações diferentes, para coisas substancialmente idênticas, e criamos, com isso a encontradiça confusão, manifestada, até, em atos públicos, de sociedade de economia mista com ente parestatal.

A entidade parestatal, *pessoa pública* e não privada, só difere da autarquia pelo

âmbito de ação, pois, a primeira, é de âmbito *nacional* como os IAPs, e, a segunda, de âmbito *local* ou *regional*.

A distinção, de mera terminologia, era útil e conveniente ao Estado italiano, unitário, politicamente centralizado, mas não me parece de igual valia para o Estado brasileiro, politicamente descentralizado, cuja ação federal se exerce em têrmos de consideração nacional, isto é, com a penetração em todo o território da Nação e com as limitações impostas pela autonomia dos Estados-membros da Federação.

Haja vista que as autarquias federais, de âmbito nacional, ou interessando a mais de um Estado-membro, são predominantes.

Veja-se o que dizem os próprios italianos, a respeito dos entes parestatais:

"Più consona al diritto positivo è, invece, l'opinione, oggi dominante, che gli enti paraestatali (mera terminologia alla quale non corrisponderebbe una distinta categoria giuridica) altro non sano se non quegli enti dotati di personalità giuridica pubblica, del quali o Stato si vale per servizi di caratter nazionale, in contrapposto agli enti autarchici di carattere locale; enti, pertanto, non differenziabili dalle altre persone giuridiche pubbliche per alcune carateristiche, tranne que si voglia porre in rilievo appunto il fatto che essi sono destinati a svolgere la loro azione su tutto il territorio dello Stato" (Alessi, op. cit., pág. 55).

"Una categoria di enti nazionali è data da quelle persone giuridiche pubbliche, le quali, con terminologia nela prassi in epoca non remota, sogliono denominarsi enti paraestatali. Tali sono, ad esempio, i vari enti creati per il perseguimento dei fini di previdenza ed assistenza sociale, como l'Istituto nazionale della previdenza sociale, l'Istituto nazionale, per l'assicurazioni degli infortuni sul lavoro, l'Ente nazionale per la previdenza ed assistenza ai dipendenti statali, etc. (Guido Lanzi-Giuseppe Potenza *Manuale di Diritto Ammnistrativo*, ed. 1960, pág. 61).

"Deben considerarse comprendidos entre los entes nacionales aquellos que, con reciente terminologia, han sido llamados "enti parastatali". No pocas dudas, en verdad, se han tenido sobre el significado de esta palabra introducida en el lenguaje jurídico por el mismo legislador, especialmente, porque la letra de varias leyes parece contrapornerlos "enti parastatal" a los entes públicos. Sin embargo, prevalece hoy la opinión que excluye que se trata de una categoria de entes distintos de los entes públicos y los considera más bien una sub-especie de éstos. Trátase particularmente de entes de extensión nacional, sometidos tal controle del, gobierno central y, en nuestra opinión, con caráter institucional" (Zanobini, op. cit., I vol. págs. 170/171).

O problema da distinção entre pessoas públicas e pessoas privadas, no Direito Administrativo francês, não apresenta tão grandes dificuldades, porque "toutes les entreprises administratives ne sont pas de services publics" (Laubadère, op. cit., pág. 20); porque quase todos os empreendimentos do Estado, no domínio econômico, são lançadas para *"la gestión du domaine privé de l'administration"* (idem, idem), porque a Administração francesa dirige, diretamente, diversas emprêsas: — as *"régies"*, despersonalizadas, mas organizadas, em geral, sob a forma e utilizando os processos das emprêsas privadas: porque as leis têm a preocupação de distinguir os regimes de subordinação dos serviços, ora ao Direito Privado, ora ao Direito Público, ora a ambos (figurando os *"organismes franchement mixtes"*, idem, pág. 31) tudo para caracterizar a espécie de contrôle jurisdicional, bem separado, em *Tribunaux Administratifs* e *Tribunaux Judiciaires*, e para, enfim, prevenir os conflitos de jurisdição entre a justiça especial e a justiça comum, o que justifica a existência do *Tribunal des Conflits*.

No sistema anglo-saxão, de jurisdição única, como o nosso, em que a justiça é comum e compreende a jurisdição administrativa, não há essa preocupação

distintiva dos franceses, facilitadora da identificação das pessoas.

Por outro lado, da classificação das pessoas em referência não se pode abstrair, no Brasil, o fato da preexistência de distinções ou denominações legais de pessoas.

Veja-se a sucessão de denominações legais, nos seguintes exemplos: "pessoas jurídicas de Direito Público interno" (Cód. Civil, art. 14), "institutos oficiais" (Dec.-lei n.º 312, de 3-3-1938). "Institutos ou Caixas de Aposentadoria e Pensões criados por lei federal" (Dec-lei 398, de 30-4-1938), "instituição de previdência social" (Dec-lei n.º 819, de 27-10-1938), "entidades autárquicas" (Dec.-lei n.º 1.133, de 3-3-1938) "autarquias criadas pela União" (Dec.-lei n.º 1.215, de 28-4-1939), "instituições de seguros sociais" (Dec.-lei n.º 2.765, de 9-11-1940), "autarquias, ou entidades e órgãos parestatais, criados por lei" (Dec.-lei n.º 4.597, de 19-8-1942), "autarquias e órgãos parestatais" (Dec. lei n.º 5.527, de 28-5-1943) "entidades parestatais de natureza autárquica" (Dec.-lei n.º 5.691, de 27-7-1943), "considera-se autarquia o serviço estatal descentralizado, com personalidade de Direito Público, explícita ou implìcitamente reconhecida por lei" (Dec.-lei n.º 6.016, de 22-11-1943, art. 2.º), "autarquias de previdência social" (idem, art. 3.º), "autarquias constituídas exclusivamente de patrimônio estatal descentralizado, com personalidade de Direito Público" (Dec.-lei n.º 7.659, de 21-6-1945), "autarquias federais e parestatais" (lei n.º 1.278, de 16-12-1950), "órgãos autárquicos" (Dec. n.º 35.884, de 22-7-1945), "emprêsas de navegação pertencentes ao Patrimônio Nacional" (Dec. n.º 38.960, de 27-3-1956).

Assim, para grupar ou classificar as entidades públicas, proponho a divisão em dois grupos, compreendendo, o primeiro, as que são *detentoras do poder de império,* com *predominante capacidade de Direito Público,* e, o segundo, as de *interêsse público,* não dotadas daquele poder, com *predominante capacidade de direito privado,* mas que não podem figurar entre as pessoas jurídicas de Direito Privado, à vista do conteúdo ou do interêsse público nelas manifestado.

Neste último grupo, estão as autarquias bancárias, marítimas, portuárias, industriais, etc., de atividades que giram na órbita do Direito Privado, que praticam *atos de gestão* e não de *império,* no que diz respeito às suas finalidades precípuas, mas que, por razões de Estado, são administradas por agentes públicos, submissos ao *regime estatutário* ou *legal* de emprêgo, além de criadas por lei, para a gestão de patrimônio ou de capitais destacados do *patrimônio público.*

Nessas entidades públicas, por fôrça de lei, os agentes praticam *atos administrativos,* sòmente nas relações internas do corpo de pessoal público e dentro dos limites das *vinculações públicas* da criatura com o criador, ou seja, em tudo quanto seja relativo à subordinação ou tutela da pessoa jurídica de Direito Público, responsável pela entidade.

Pode ocorrer, também, que determinados tipos de negócio da entidade estejam, por fôrça de leis, regidos pelas normas do Direito Público, tais como as *concorrências públicas,* vendas e locações de bens, cujos contratos assumem o caráter de *contratos administrativos.*

Quanto à natureza das relações de emprêgo dos agentes dessas *entidades públicas, por fôrça de lei,* nada obsta que, como no caso da Novacap, aquêles sejam, todos ou quase todos, regidos pelas leis trabalhistas, destinadas ao pessoal das entidades privadas, haja vista que muitas entidades públicas, inclusive as maiores (União, Estados e Municípios), têm os dois regimes de pessoal e existe lei específica (Lei n.º 1.890, de 13-6-1953) disciplinando a ação trabalhista dos empregados daquelas entidades públicas, no fôro privilegiado da justiça comum ou perante os juízes das Comarcas do interior, onde não houver juízo especializado da Fazenda Pública.

Em conclusão, o interêsse público manifestado na Novacap é de tal intensidade que essa sociedade *sui generis* não pode ser excluída da classificação de *entidade pública,* nem desacolhida no grupo das pessoas de *interêsse público,* com a denominação específica de *sociedade de economia pública.*

Prefiro essa denominação que me parece mais expressiva, embora não julgue desacertada a *emprêsa pública,* a qual, entretanto, tem o incoveniente de significar ou dar a entender, também, as emprêsas administradas, diretamente, pelos órgãos centralizados da Administração pública, como a Imprensa Nacional e tantas outras.

Em conseqüência, reivindico para o fôro da Fazenda Pública todo e qualquer procedimento judicial em que fôr parte ou interessada a Novacap, até porque a lei de Organização Judiciária de Brasília (Lei n.º 3.754, de 14-4-1960) artibui competência às Varas da Fazenda Pública, para o processo e julgamento "de todos os feitos e causas em que a Fazenda da União ou do Distrito Federal, bem como das autarquias criadas pela União ou pelo Distrito Federal, forem, de *qualquer forma interessadas*" (art. 18, item II).

No caso, a Uinão e o Distrito Federal são, substancialmente, pela *tutela* que exercem e pelo *capital de ambas, interessadas exclusivas na criatura* da primeira, que deve, sempre, ser assistida, em Juízo por ambas e até, no meu entender, obrigatòriamente, pela União.

* * *

Confira-se a fotocópia de fls. 5 e especifiquem os litigantes as provas que pretendem produzir.

Brasília — DF, de maio de 1961. — *José Júlio Leal Fagundes,* Juiz de Direito da 1.ª Vara da Fazenda Pública.