AS EMPRÊSAS ESTATAIS NA FRANÇA, ITÁLIA E POLÔNIA

NATALIA GAJL
Professor na Faculdade de Direito de Lodz, (Polônia)

SUMÁRIO: — *A atividade econômica do Estado. Formas jurídicas e métodos de gestão. As nacionalizações em França. Aspectos caraterísticos. Organização e métodos de gestão. Utilização dos lucros. Os motivos da nacionalização na Itália. A criação do Ministério das participações estatais. Funcionamento das emprêsas públicas e de economia mista. "Holdings". Diferenças entre os regimes italiano e francês. A socialização dos meios de produção na Polônia. Regulamento econômico. Contrôle e fiscalização das emprêsas. Conclusões. Comparação entre as soluções francesa, italiana e polonesa.*

* A atividade econômica do Estado vem-se desenvolvendo, há séculos, mas foi, sobretudo, após a Segunda Guerra Mundial que ela adquiriu importância essencial. O grande número de emprêsas estatais criadas no pós-guerra, tanto nos países socialistas como nos capitalistas, constitui tema de uma discussão que se desenvolve entre juristas e economistas do mundo inteiro. Trata-se, antes de tudo, das formas jurídicas e dos métodos de gestão das emprêsas do Estado. Quais os métodos de administração das emprêsas estatais que se apresentam mais úteis e eficazes, em matéria econômica e financeira?

As formas jurídicas, assim como os métodos de gestão e de financiamento variam de país a país. Depois da Libertação, porém, pode-se observar uma tendência geral comum, destinada à criação de um sistema jurídico-financeiro especial, diverso dos métodos administrativos aplicados antes da guerra, na maioria dos Estados.

---

* N. DA RED.: — Artigo publicado em francês, na *International Review of Administrative Sciences*, vol. XXVII, n.º 2, 1961, págs. 153-168. Tradução de Sérgio Albuquerque.

Os problemas e as dificuldades que se apresentam são comuns, não obstante as diferenças existentes nas estruturas políticas e econômicas dos respectivos países. A fim de examinar os novos métodos jurídicos e econômicos, bem como as atuais tendências de nacionalização, escolhemos como exemplo as emprêsas estatais da França, Itália e Polônia. A escolha, não a fizemos ao acaso. Os motivos que levam à nacionalização são totalmente diversos nesses países, e, por conseguinte, variam as formas jurídicas e os métodos empregados, o que torna possível um estudo comparado.

Entre os numerosos problemas de ordem jurídica, econômica e financeira, nesse setor, daremos especial ênfase aos que consideramos como os mais importantes e que se antecipam a todos os outros, a saber, as formas jurídicas das emprêsas e os métodos de gestão.

As formas jurídicas das emprêsas estatais, elaboradas pelos três países em questão, decorrem das diferentes influências políticas e condições econômicas que prevaleceram durante os primeiros dias do pós-guerra, totalmente diversas em cada um dos países.

Entre as emprêsas criadas nesses três países pode-se verificar[1] de um lado, as que são regidas diretamente pela Administração pública, consoante os mesmos métodos tradicionais empregados antes da guerra e, de outro, as emprêsas estatais geridas como organismos jurídicos distintos da Administração pública, com personalidade jurídica, seus próprios fundos de financiamento, seu tipo peculiar de administração etc. Ao procedermos a considerações de natureza comparativa trataremos exclusivamente dêsse último tipo de emprêsa, como a mais representativa das tendências atuais e dos novos conceitos de modernas emprêsas públicas.

No período entre as duas guerras mundiais encontramos na França numerosas emprêsas estatais, criadas por motivos financeiros (os monopólios, o Banco de França), militares (fábricas de armamentos, o monopólio da pólvora) ou administrativos (PTT etc). Na época, essas emprêsas existiam ao lado das emprêsas privadas, ou em setores em que a iniciativa privada, por motivos de ordem econômica e financeira, não desejava atuar. Em princípio, os direitos de propriedade (exceto em casos de defesa nacional) não eram afetados.[2] Sòmente após a Libertação é que o Estado francês passou a agir, nesse domínio, por motivos inteiramente diversos, cha-

---

1 Cfr., no mesmo sentido, a diferença estabelecida pelo Seminário organizado pelas Nações Unidas em colaboração com o IICA, em Rangum: *Some Problems in the Organization and Administration of Public Enterprises in the Industrial Field.* 1954, págs. 5 e segs.

2 Mesmo no caso de "nacionalizações" feitas pelo Govêrno em 1936 por razões puramente militares, havia emprêsas organizadas sob a forma de sociedades de economia mista, nas quais o Estado era o maior acionista (Sociedades nacionais de construção aeronáutica do Oeste, do Centro, do Norte e do Sudoeste) ou outras em que o Estado era acionista minoritário (Sociedade de exploração dos motores Gnome e Rhône, Sociedade de exploração de materiais Hispano-Suiza).

mando a si certos ramos da atividade econômica. As nacionalizações ocorridas após 1945 diferenciam-se da atividade de antes da guerra, tanto por novos motivos e pelas finalidades da nacionalização como pela forma jurídica e métodos de administração.

Na França, a nacionalização foi realizada sob a influência e com o apoio da maioria dos partidos políticos, dos sindicatos e da nação. O Partido Comunista [3], o Partido Socialista [4], o MRP [5], bem como os maiores sindicatos, como a CGT [6], fiel a suas idéias sôbre nacionalização, já expostas ao Congresso de Lião de 1919, a CFTC [7] e a CGC [8] pronunciaram-se a seu favor. O ambiente político dos primeiros dias que se seguiram à Libertação teve sua influência tanto sôbre a extensão do domínio das emprêsas nacionalizadas como sôbre a forma jurídica da nacionalização. Esta engloba: tôdas as emprêsas da indústria elétrica e do gás, as minas de carvão, o Banco de França e o Banco da Algéria, quatro dos maiores bancos de depósitos, as companhias de seguro e a Administração Nacional das Fábricas Renault. Após a nacionalização o setor público da França abrange três quartos de tôdas as operações de crédito e dois terços das operações de seguro. Levando-se em conta as emprêsas que pertenciam ao Estado, antes da guerra, o setor público abrange agora— com maioria de ações ou como grande acionista — cinco setores econômicos: o crédito, os seguros, a energia (exceto o petróleo), os transportes ferroviários [9] e as construções aeronáuticas. Por conseguinte, em vista da importância que assume a extensão dessas nacionalizações, o Estado tem, pela primeira vez, a possibilidade de influenciar ativamente a economia e a estrutura do país.

Não há na França, como na maioria dos países, uma definição jurídica de nacionalização. [10] Mas, sôbre o assunto, encontramos numerosas discussões,

---

3 Maurice Thorez, *Pour une politique française. Rapport Dixième Congrés du Parti Communista.* Paris, 26-30 de junho 1945.

4 Jules Moch, *Volonté,* de 10 de janeiro de 1945.

5 "Como nacionalizar", *L'Aube* de 10 de janeiro de 1945.

6. Albert Gazier. *Les organisations syndicales françaises depuis la Liberation. La CGT, Droit Social,* 1945, pág. 104 — Excerto do *Programme des Gauches,* relativo à política econômica e social, *Droit Social,* 1945, págs. 351-352.

7 Georges Vidalenc, *O XXVI Congresso da CGT,* Paris, 8-12 de abril de 1945, *Direito Social,* 1946, pág. 250.

8 Este partido pronunciou-se por uma nacionalização muita mais restrita do que os outros. Paul Marabutto, *Les Partis politiques et les mouvements sociaux sous la IV.º République,* Paris, 1948, pág. 348.

9 *Société Nationale des Chemins de Fer française* (SNCF), sociedade de economia mista, em que o Estado possui a maioria das ações. Cf. Jacques Branger, *"Les participations financières de l'Etat," Droit Social,* 3-1960, págs. 125 e segs.

10 No preâmbulo da Constituição de 1946, encontra-se sôbre esta matéria uma definição indireta. A Constituição de 1958 não trata do assunto. Exceto no plano das técnicas governamentais, ela não apresenta quaisquer modificações aos princípios econômicos e sociais que regiam a IV República.

quer entre os membros do Parlamento, quer entre juristas e economistas. Na maioria das definições sublinha-se, sobretudo, o momento de transferência[11] do direito de propriedade privada para o setor público, eliminando-se assim a administração e o lucro privados. A necessidade de transferência é motivada as mais das vêzes pelo "interêsse geral" [12] pelo "interêsse público" [13] ou pelo "interêsse do País".[14]

Encontram-se, muitas vêzes, definições nas quais nacionalização é considerada como uma nova organização de gestão jurídica e econômica. Nas definições dêsse tipo, dá-se relêvo às formas novas e originais [15], que diferem dos métodos normalmente utilizados, quer nas emprêsas privadas [16], quer nas de natureza pública.[17]

A maioria das definições apresenta três aspectos característicos comuns: 1) transferência da propriedade da emprêsa à coletividade; 2) novos métodos de administração; 3) interêsse geral. O principal defeito da maior parte das definições é serem um tanto vagas. As maiores dificuldades são superadas através da noção de interêsse geral, que não é apresentada de maneira clara pela maioria dos autores. Nos debates parlamentares relativos à nacionalização, assim como nas exposições de motivos, os problemas econômicos ocupam o principal lugar. Numerosos oradores insistem na necessidade de uma reconstrução imediata, de modernização e desenvolvimento da produção, as quais só podem ser obtidas através do setor público [18], mediante uma política dirigida não apenas pelo critério de lucro, mas, sobretudo, com a finalidade de melhorar as condições econômico-sociais do país.[19]. Argumentos semelhantes encontram-se nas leis de nacionalização.

---

11 G. Lyon-Caen, "Les diverses formes de nationalisation", *Droit Social*, 1945, pág. 41; Waline, "Les nationalisations", *Droit Social*, 1945, pág. 85.

12 Bernard Vidal de Lausun, *La nationalisation des entreprises* (tese, Faculdade de Direito, Paris, 1948, datilografado).

13 Ripert, *Traité élémentaire de droit commercial*. Paris, 1951, págs. 1 e 509; Konst. Katzarov, *Théorie de la nationalisation*. Neuchâtel, 1960, pág. 226: "Interêsse público de ordem superior".

14 Luciano Morando, *Les tendances actuelles de nationalisations*. San-Remo, 1957, pág. 12.

15 *Inventaire de la situation financière (1913-1946) établi sur les instructions de M. Robert Schumann, ministre des Finances*. Paris, 1946 pág. 87; F. Perroux, "Les nationalisations", *Droit Social*, 1945, pág. 387.

16 Bernard Vidal de Lausun, op. cit., pág. 111; André-G. Delion, *L'Etat et les entreprises publiques*, Paris, 1959, pág. 16.

17 *Les nationalisations en France et à l'étranger*, Paris, 1948, pág. 1.

18 Félix Gouin, *Déclaration ministérielle, prononcés à l'Assemblée nationale constituante le 28 janvier 1946;* J. O., *Débats parlementaires*, pág. 153, Marcel Paul, *Annexe au procès verbal de séance du 28 janvier 1946;* J. O, *Débats parlementaires*, pág. 360, e J.O., *Débats parlementaires du 28 mars 1946*, pág. 1106.

19 *Rapport présenté par M. Paul Ramadier au nom de la Commission de L'Assemblée nationale. Annexe au procès-verbal de la deuxième séance de l'Assemblée nationale constituante du 30 mars 1946;* J.O., *Débats parlementaires*, pág. 655.

Mesmo no caso das Fábricas Renault, a nacionalização não é motivada apenas como sanção repressiva, mas o problema econômico é também encarado.

Os motivos oscilam em tôrno da necessidade de se subtrair as emprêsas às pressões e ao capital privado, a fim de que se possa executar uma política compatível com o interêsse de tôda a nação.[20]

A etimologia da palavra "nacionalização" acentua a relação de dependência das emprêsas à nação mais do que ao Estado, o que preestabelece a forma jurídica e a organização. As emprêsas nacionalizadas devem possuir autonomia jurídica em relação ao Estado e ser administradas por representantes da nação. Quanto à representação da nação, adotou-se na maioria dos atos de nacionalização o conceito da C.G.T., ou seja, a fórmula "tripartida" — representantes dos empregados, dos consumidores e do Estado. O Estado deve representar o interêsse geral e impedir conflitos que possam surgir entre os delegados dos empregados e os dos consumidores.

Como conseqüência de sua personalidade jurídica, as emprêsas possuem orçamento e fontes financeiras próprios, bem como autonomia administrativa, em oposição a métodos administrativos. Em princípio, tôdas as emprêsas são obrigadas a cobrir as despesas da produção através de meios próprios, assim como desenvolver sua produção e proceder a investimentos consoante o método de autofinanciamento. A política de preços deve ser determinada por critérios diversos dos que são empregados nas emprêsas privadas, mas que permita, entretanto, a aplicação do princípio de autofinanciamento. A diferença entre as emprêsas nacionalizadas e as emprêsas privadas não resulta apenas de um conceito diverso em relação a lucros, mas também do uso que é feito de tais lucros. No caso de emprêsas nacionalizadas, os lucros devem ser aplicados no desenvolvimento econômico do país, sua melhoria da situação do pessoal, nas indenizações sociais etc. Neste caso, o lucro não está em contradição com o interêsse geral e permite que o mesmo possa ser melhor assegurado.[21]

À luz da motivação dos atos de nacionalização e dos debates parlamentares, parece-nos possível completar as definições, precisando a finalidade e a forma da nacionalização. A seguinte definição, acreditamos, pode atingir essa finalidade: por nacionalização, na França, deve-se compreender a transferência da propriedade privada, em vista do desenvolvimento eco-

---

20 Henry Laufenburger, em "Entreprises privées et entreprises publiques", *L'Actualité économique*, n.º 4, janeiro-março de 1952, pág. 612, trata motivos econômicos e políticos no mesmo plano. O mesmo ocorre com F. Perroux, op. cit., pág. 348. Outros autores suscitam ainda o problema fiscal (Waline, op. cit., pág. 86), social (Alain Dumas, *Les entreprises nationalisées et le droit commercial*. Tarbes, 1957, pág. 12) como também a necessidade de melhoria dos métodos de administração (J. M. Fourrier, "Bilan de nationalisation des banques", *Droit Social*, 1952, pág. 215, e ainda *Le fonctionannement des entreprises nationalisées*. Paris, 1956, pág. 33 e *passim*).

21 Léon Kazimierczak, *L'application du droit commercial aux entreprises nationalisées*. Impr. G. Sanier, 1955, págs. 64 e segs.

nômico e social do país, a emprêsas nacionalizadas, organizadas como personalidade jurídica, financeiramente autônomas, e administradas por representantes da coletividade.

A discussão travada na França, nos anos de 1945 e 1946, concentrava-se essencialmente na motivação e finalidade da nacionalização. A forma jurídica das emprêsas, entretanto, não foi examinada atentamente. A rapidez com que se processaram as nacionalizações não permitiu ao legislador elaborar uma fórmula jurídica completa. Os numerosos projetos de estatuto legal das emprêsas públicas, até o presente, ainda não foram votados, continuando em vigor as formas jurídicas adotadas nos primeiros atos de nacionalização.

Os numerosos atos jurídicos particulares que foram publicados sucessivamente não codificaram [22] o sistema jurídico, não responderam claramente às diferentes interpretações, nem aprofundaram o problema da forma das emprêsas.

Pode-se distinguir cêrca de trinta tipos de emprêsas públicas de estruturas diversas [23], entre elas há, de início, as que foram criadas entre as duas guerras, administradas pelos ministérios consoante os métodos administrativos tradicionais (Administração Autônoma do Petróleo, Portos Autônomos Marítimos, Caixa Nacional Industrial do Azôto etc). Em seguida, um outro grupo é formado pelas sociedades de economia mista (Sociedade Nacional das Ferrovias Francesas, Companhia Nacional de Construções Aeronáuticas, Companhia Nacional "Air France", Atualidades Cinematográficas, etc.), as quais são administradas nos moldes das sociedades privadas. Em vista do maior ou menor volume de capital privado nelas investido, não as podemos considerar como emprêsas nacionalizadas [24] no pleno sentido da

---

22 Mesmo nos atos jurídicos, não há nomenclatura uniforme. As emprêsas nacionalizadas são denominadas: sociedades nacionais, sociedades nacionalizadas, estabelecimentos públicos de caráter industrial e comercial (*Inventaire de la situation financière...* op. cit., págs. 86, 89, 506, bem como os inventários publicados nos anos seguintes), emprêsas nacionais (*Rapport sur l'évolution de la situation économique et financière des entreprises nationales du secteur industriel et commercial au cours des exercices 1952, 1953, et 1954*, Paris, 1956) emprêsas públicas nacionais (Decreto de 9 de agôsto de 1953, n.º 53-707) ou emprêsas públicas (Comissão de verificação das contas das emprêsas públicas: os seis relatórios). Nossa opinião é a de que a expressão "emprêsa nacionalizada", empregada pela Comissão Parlamentar, é a que mais se justifica, diferenciando-se de tôdas as outras formas jurídicas das emprêsas.

23 Maurice Byé, *Le conflit des tendances dans l'organisation du secteur public. Les nationalisations en France et à l'étranger*, op. cit., pág. 9.

24 "La nationalisation des Usines Gnome et Rhône et des transports aériens", *Droit Social*, 1945, pág. 168; Jean-Denis Bredin. *L'entreprise semi-publique et le droit privé*. Paris, 1957, pág. 59; Monique Maillet-Chassagne, *Influence de la nationalisation sur la gestion des entreprises publiques*, Paris, 1956, pág. 193. Cf. *Bulletin du Conseil économique*, n.º 5 de 25 de fevereiro de 1959.

expressão. Tratamos, portanto, exclusivamente, do grupo de emprêsas nacionalizadas após a Libertação, cuja estrutura jurídica e os métodos de administração são os mais característicos.

Há, entre êsse tipo de emprêsas, duas formas jurìdicamente diversas: aquela a que o legislador chamou de "emprêsa nacionalizada" (bancos e companhias de seguro) e a que foi denominada de "emprêsa de caráter comercial e industrial" (eletricidade, gás, carvão, Fábricas Renault). As primeiras conservaram a forma de sociedades anônimas, sendo eliminados todos os acionistas privados. A fachada de sociedade anônima torna possível deixar intatos vários antigos princípios de organização e financiamento. Ao mesmo tempo, a transferência de tôdas as ações a um único acionista permite realizar as novas finalidades e respeitar a política econômica do Estado.

A segunda forma de emprêsas públicas, de caráter comercial e industrial, é a que apresenta os novos métodos de organização e administração (até então empregados ùnicamente pelas emprêsas privadas) ligados aos princípios de direito público. O domínio dos contratos, a organização da emprêsa, os métodos de financiamento, de contabilidade etc., seguem as normas do direito privado, que deve permitir às emprêsas agir de acôrdo com princípios comerciais. As relações das emprêsas com o Estado são reguladas pelo direito público.[25] As normas públicas obrigam as emprêsas a receber a aprovação do Estado para seus regulamentos e decisões mais importantes do ponto-de-vista econômico e jurídico, assim como para a nomeação dos administradores. Estão elas sujeitas às diversas formas de contrôle exercidas pelo Estado — sobretudo o contrôle *a priori*. Isto diz respeito também ao direito de propriedade do Estado relativamente a bens imóveis, que são entregues às emprêsas que dêles se podem utilizar apenas como usuárias.

As normas de direito público são também aplicadas a fim de assegurar às emprêsas uma posição privilegiada[26]: subvenções, dotações, empréstimos e garantias do Estado. Isto lhes permite desempenhar as tarefas de interêsse geral que muitas vêzes dependem de seus próprios meios de financiamento (investimentos importantes, plano de renovação da produção, racionalização técnica, desenvolvimento da produção etc.).

As diferenças entre a organização e os métodos de gestão das emprêsas nacionalizadas têm por origem três tendências,[27] a saber: sindicalista, estatal e autonomista. Na época em que as emprêsas foram criadas, elas influenciavam o legislador. Foi sob a influência estatal que se criaram as Fábricas Renault. O diretor-geral-presidente é nomeado por decreto, mediante pro-

25 Isto não diz respeito ao caso em que o Estado é cliente da emprêsa ou seu fornecedor. Todos os contatos dêsse gênero são regulados pelas normas do direito privado.

26 Exceto as Fábricas Renault, que não se beneficiam de privilégios.

27 Maurice Byé, op. cit., págs. 8 e segs.

posta do Ministro da Indústria e do Comércio, após consulta ao Ministro da Economia Nacional. Êle preside o Conselho de Administração e o Comitê Central da emprêsa.[28] Os membros do Conselho de Administração (7 representantes do Estado, 2 dos consumidores, 6 dos empregados) são também nomeados pelo Estado, que desempenha, neste caso, o papel da antiga Assembléia Geral. No conceito de organização das Fábricas Renault, a influência do Estado se manifesta tanto pela possibilidade de escolher a direção e o Conselho, como pelo número de seus representantes no Conselho.

A tendência sindicalista manifestou-se na organização das emprêsas de eletricidade, gás e carvão. Em primeiro lugar a composição do Conselho de Administração seguiu a idéia "tripartida", com um número igual de representantes do Estado, dos consumidores e dos empregados. Posteriormente, em vista dos inconvenientes práticos de uma formação dessa natureza (interêsses contraditórios dos grupos de representantes), modificou-se a composição do Conselho, sem com isso rejeitar-se a idéia "tripartida". Em tôdas as emprêsas, encontra-se no tôpo um Conselho Superior (dos Serviços Nacionais de Eletricidade da França e do Gás da França, ou do Carvão da França para as minas de carvão), cuja finalidade é a de controlar e coordenar a atividade das emprêsas, submeter ao Estado o programa de trabalho comum, dirigir as pesquisas técnicas e ocupar-se das compensações financeiras a fim de assegurar o equilíbrio financeiro entre as emprêsas etc. O Conselho compreende, no caso da Eletricidade e do Gás da França 15 membros nomeados por decreto (5 representantes do Govêrno, 5 pessoas nomeadas por suas habilitações e competência profissionais, 5 representantes dos empregados escolhidos pelos maiores sindicatos).[29] O lugar dos consumidores é ocupado, neste caso, por pessoas de comprovada competência, mas aquêles são representados permanentemente no Conselho dos Serviços de Distribuição de Eletricidade da França e do Gás da França, onde podem defender seus interêsses. A composição do Conselho dos Serviços permanece, entretanto, fiel ao princípio tripartido. Os Conselhos designam os diretores gerais e os diretores regionais. A nomeação dos primeiros é feita por decreto.

A organização dos bancos e das companhias de seguro foi concebida sob a influência da tendência autonomista. A política geral dos bancos é dirigida pelo Conselho Nacional do Crédito. O papel da Assembléia Geral

---

28 O Comitê Central das emprêsas ocupa-se especialmente de questões de natureza social. Pode, entretanto, apresentar seu ponto-de-vista e suas sugestões também em matéria de administração das emprêsas. Isto permitiu a alguns autores (Michel Depax, *L'entreprise et le droit*. Paris, 1956, pág. 298) classificar o papel do Comitê como agindo sôbre o processo de produção e administração das emprêsas.

29 A composição do Conselho das Minas de Carvão da França é a seguinte: 5 representantes do Estado, três técnicos, dois representantes dos consumidores, cinco representantes dos empregados. Quanto à fórmula "tripartida" cf. George Lescuyer, *Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées*, Paris, 1959, pág. 19 e *passim*.

é, neste caso, desempenhado pela Comissão de Contrôle dos Bancos. Os membros do Conselho de Administração dos Bancos são nomeados pelo Govêrno, a fim de que seja dada um máximo de autonomia e independência administrativa.[30] Dos doze membros [31] oito são indicados pelo Govêrno, entre pessoas de grande experiência e competência bancária, capazes de salvaguardar tanto o interêsse próprio do banco como o interêsse geral. Pode-se, então, perguntar se em vista do poder de nomeação dos administradores, dado ao Estado, não haverá uma preponderância dêste, independentemente da composição do Conselho. Mas os novos métodos de administração constituem, apesar de tudo, o reflexo de princípios doutrinários de nacionalização, e a composição do Conselho permite guardar um certo equilíbrio entre a política econômica geral do Estado, de um lado, e os interêsses da emprêsa em questão, do outro, bem como o interêsse dos consumidores e dos empregados, que muitas vêzes se demonstram contraditórios.

O princípio da autonomia jurídica e financeira das emprêsas manifesta-se, sobretudo, nos métodos de utilização dos lucros. As normas não são as mesmas para tôdas as emprêsas. Para os bancos e para as companhias de seguro, não há normas compulsórias, e o lucro é dividido facultativamente pela Comissão de Contrôle dos Bancos, ou pelo Conselho Nacional das Companhias de Seguro. Na prática, o lucro é primeiramente destinado à concessão de dotações e constituição de reservas para a emprêsa, e às indenizações ou às partes beneficiárias dos antigos acionistas. No caso dos bancos, o Conselho de Administração recebe as partes correspondentes e no das companhias de seguro apenas uma parte dos lucros é destinada ao fundo especial para os trabalhadores. Tanto no caso dos bancos como no das companhias de seguro uma parte dos lucros é destinada aos dividendos do Estado.

No que se refere às emprêsas de eletricidade e de gás, o lucro é repartido consoante o princípio de autofinanciamento. Nem o Estado nem o pessoal participam do benefício. No caso das Minas de Carvão, o lucro líquido é destinado, até um quinto de seu total, à constituição de uma reserva de investimentos. A lei estabelece que o Estado pode receber apenas o excedente eventual do lucro que não fôr utilizado pela emprêsa. Como, na prática, as minas de carvão são deficitárias, a norma subsiste, ùnicamente, como regra teórica.

A melhor solução, do ponto-de-vista da doutrina das nacionalizações, é a que apresentam as Fábricas Renault. Em primeiro lugar, o lucro é destinado ao financiamento da produção e dos investimentos necessários, bem como à constituição de fundo de reserva. O excedente é dividido, em partes iguais, entre o Estado e os empregados. Essa solução está conforme à dou-

30 Jean-Denis Bredin, op. cit., pág. 189; Maurice Byé, op. cit. págs. 49 segs.

31 No caso das companhias de seguro, o Conselho Nacional compõe-se, em igual número, de representantes do Estado, dos segurados e do pessoal, desempenhando o papel de Assembléia Geral. O Estado designa seis membros do Conselho, escolhidos entre pessoas de comprovada experiência profissional.

trina jurídica, permitindo, ademais, criar um interêsse por parte do pessoal na boa administração da emprêsa.

O conceito atual da ligação entre o direito privado e as normas do direito administrativo constitui, a despeito de aparências contraditórias, o traço característico [32] da nova estrutura jurídica. O nôvo sistema jurídico das emprêsas nacionalizadas ainda não está completo. Tanto a forma de organização como os métodos de financiamento encontram-se em fase de evolução, conforme se verifica através dos inúmeros atos jurídicos dos anos anteriores. Mas, o nôvo conceito constitui, nas suas grandes linhas, o arcabouço de uma estrutura original e, ao se analisarem os projetos de lei, pode-se supor que será, em seguida, aplicado aos outros tipos de emprêsas públicas.

•

Na Itália, o desenvolvimento do setor público teve lugar por motivos diversos dos que prevaleceram na França.[32a] Raras foram as nacionalizações resultantes da intervenção estatal por motivos políticos. A ação do Estado manifestou-se, as mais das vêzes, como uma necessidade de ação, como seqüência à difícil situação econômica do país, que obrigou o Estado a intervir nas emprêsas privadas que se encontravam em má situação. A administração dessas emprêsas passou, conseqüentemente, ao Estado, forçando-o a criar novas emprêsas de natureza econômica, a fim de desenvolver certos ramos deficientes ou inexistentes.

Sobretudo após a Primeira Grande Guerra é que a intervenção do Estado expandiu-se, nesse sentido. Durante o período de guerra, sob a pressão das necessidades militares, o capital dos principais bancos italianos foi empregado em investimentos e na produção da indústria bélica. Em 1921 a liquidação do *Banca Italiana di Sconto* e a situação semelhante existente em outros bancos, cujo capital encontrava-se comprometido na produção de material bélico, obrigaram o Estado a empenhar-se em uma intervenção, considerada como um "remédio".[33] A fim de reduzir os efeitos da falência dos bancos, o govêrno criou em 1922 uma *Sezione autonoma del consorcio per souvenzioni su valori industriali,* [34] transformada em 1926 em *Istituto*

---

32 Gérard Lyon-Caen. *"Les diverses formules de nationalisation", Droit Social,* 1945, pág. 43; Bernard Chenot, *"Premiers résultats de la nationalisation des mines", Droit social,* 1949, pág. 246; Georges Vedel, *"La technique des nationalisations", Droit social,* 1946, pág. 97; Louis Jacquignon, *Le régime des biens des entreprises nationales.* Paris, 1956, pág. 9; Konst. Katzarov, op. cit., pág. 261.

32a Cf. Mario Einaudi & Maurice Byé & Ernesto Rossi, *Nationalization in France and Italy,* New York, 1955, pág. 24 e *passim.*

33 Radar, *Struttura del capitale finanziario dell'Italia,* Roma, 1946. Ernesto Rossi, *Lo Stato industriale,* Paris, 1953, pág. 16 segs. — IRI, vol. III, *Rapport du Professeur Pasquale Saraceno,* Turim, 1956.

34 Decreto de 22 de março de 1923. Decreto-lei n.º 1.398 de 6 de novembro de 1926, emendado pela Lei n.º 1.581, de 15 de dezembro de 1932.

di liquidazione, autorizado a financiar as obrigações dos bancos para com os credores. Graças a essas operações, o Estado tornou-se proprietário ou co-proprietário, nos diversos setores econômicos, de um grande número de emprêsas industriais e bancárias. A crise industrial que eclodiu em 1926, agravada ainda pela grande crise mundial de 1929, deu origem à passagem de um grande número de emprêsas privadas para o setor público. A fim de remediar a nova crise, o Estado viu-se obrigado a intervir através da reorganização do crédito. Para libertar os bancos dos depósitos das imobilizações industriais foi criado o *Istituto Mobiliare Italiano (IMI)*, [35] instituição de direito público que tinha por finalidade conceder às indústrias italianas empréstimos com um prazo máximo de 10 anos. O grande número de emprêsas de propriedade do Estado, pertencentes a diversos setores da economia, e organizadas sob formas jurídicas diversas obrigou o govêrno a promover a completa reorganização dessas entidades para possibilitar uma política coordenada e unificada. O *Istituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI), agente dessa organização, foi criado em 1933.[36] É um organismo complexo com personalidade de direito público, encarregado de dirigir e reorganizar as emprêsas nas quais o Estado possuísse qualquer participação, quer majoritária quer minoritária.[37] Nos anos seguintes, o IRI ficou intimamente ligado à política do Estado. Em 1937,[38] o IRI foi transformado em órgão permanente de direito público, tendo como dotação um fundo de um bilhão de liras e o direito de administrar as emprêsas, adquirir ou vender ações. O IRI, nesse período, constituiu-se no instrumento da política do Estado para a preparação da guerra seguinte e de uma política de autarquia econômica e desenvolvimento da indústria e da agricultura nos territórios italianos da África. Em 1943, o IRI ficou, inicialmente, subordinado à administração de um comissário extraordinário e, após a modificação de sua legislação,[39] retomou suas atividades, como um dos maiores e mais importantes institutos públicos, tendo por finalidade a coordenação, desenvolvimento e direção das diversas e numerosas emprêsas nas quais tenha interêsse.

Em vista das condições econômicas variáveis que levaram à criação do setor público na Itália, tanto o domínio como as formas jurídicas das emprêsas diferem dos da França. O setor público que se havia construído na Itália sem planejamento e sem ação unificada, como resultado de circunstâncias variáveis e de necessidades econômicas e políticas, é muito mais disperso do que na França, entre os diversos ramos econômicos. Também devido a um outro conceito da criação do setor econômico, as formas jurídicas e a organização das emprêsas são igualmente diferentes.

---

35 Decreto-lei n.º 1.398, de 13 de novembro de 1931, emendado pela Lei n.º 1.581, de 15 de dezembro de 1932, em decorrência da Constituição.

36 Decreto-lei n.º 5, de 23 de janeiro de 1933.

37 IRI, *"Annales de l'économie collective"*, 1958, págs. 9 e segs. Pasquale Saraceno, *Twenty-five Years of Activity of the Economic Commissions*, n.º 1/1959, págs. 7 e segs.

38 Decreto-lei n.º 905, de 24 de junho de 1937.

39 Decreto-lei n.º 51, de 12 de fevereiro de 1948.

Encontram-se, na literatura italiana, várias divisões do setor público. Raffaele Pio Petrilli, presidente do Conselho de Estado,[40] divide o setor público em cinco grupos: *gestione direttiva, aziende pubbliche, aziende patrimoniali, enti pubblici economici, imprese societarie di natura privatisca con partecipazione dello Stato.* Os outros autores devidem as emprêsas em quatro,[41] ou mesmo em três grupos:[42] *impresa organo, impresa ente pubblico, impresa ente privato,* o que, segundo nossa maneira de ver, é mais adequado, porquanto não há diferenças importantes entre os métodos de administração ministerial. Não consideramos em nossa análise as emprêsas geridas diretamente pelos órgãos administrativos do Estado,[43] pois levamos em especial consideração as emprêsas com personalidade jurídica e autonomia administrativa (*enti pubblici economici*) e suas ligações com as diversas sociedades de economia mista que dependem do Estado.

Devido à grande dispersão das emprêsas públicas, não se torna possível apresentar uma lista exata de seu número, mas pode-se, entretanto, dizer que são mais de 150 emprêsas importantes,[44] cujo capital encontra-se, na sua totalidade ou na sua maior parte, nas mãos do Estado. Entre essas emprêsas figuram oito bancos. tendo em depósito um têrço do montante total da poupança, nove usinas siderúrgicas que controlam mais da metade da produção nacional, oito estaleiros de construção naval, com uma capacidade de produção equivalente a 80% da totalidade das construções navais, bem como numerosas outras emprêsas, em setores diversos como, por exemplo, minas, produção mecânica, petróleo, indústrias químicas, companhias de transporte, cinema etc.

Um grande número de emprêsas públicas e de economia mista, administradas e controladas pelo IRI e ENI (*Ente Nazionale Idrocarburi,* instituição que desempenha o mesmo papel que o IRI junto às emprêsas de hidrocarburetos), ou pelos diversos ministérios, não se beneficiava de uma só política governamental coordenada.[45] Isto deu origem, em 1945, à criação

---

40 *"Gli Enti Autonomi di Gestione delle Partecipazioni Statali", Stato Sociale — Rivista mensale di studi finanziari economici sociali,* Turim n.º 8/1958, pág. 812. *L'organizzazione amministrativa nel campo dell'economia pubblica,* ibid., n.º 10/1958, pág. 1.043 sgs.

41 IRI, *Studi e Documenti,* vol. I, Turim, 1955, págs. 5, 10 e segs.

42 Gaetano Stammati, *"La Corte dei Conti ed il controllo sulle imprese pubbliche", Stato Sociale,* n.º 10/1958, pág. 1.088.

43 Neste grupo há duas emprêsas que não possuem orçamento próprio (arsenais, etc.) e outras que, dependendo intimamente da Administração pública, possuem, por motivos técnicos e contábeis, uma certa autonomia administrativa e orçamento próprio (*Azienda autonoma*). Veja a êsse respeito: Giuseppino Treves. *Azienda* (*Diritto* Pubblico), *"Enciclopedia del Diritto"*, Milão, 1959, págs. 741-742.

44 Flaminio Franchini, *"Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne." Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger,* Paris, março-abril, 1957, pág. 237.

45 Romolo Sartori, *Le partecipazioni economiche dello Stato,* Roma, 1957, pág. 106.

de um ministério especial, o *Ministero delle Partecipazioni Statali.*[46] Sòmente após muita discussão e hesitação por parte do Parlamento é que se decidiu a criação dêsse Ministério. As objeções iniciais dirigiam-se sobretudo contra a criação de uma nova forma de contrôle e os problemas de tutela,[47] esta última sendo sempre muito discutível e, talvez, perigosa para a autonomia das emprêsas controladas, bem como dos critérios de economicidade que devem constituir o princípio administrativo das emprêsas. Foram feitas, ainda, objeções quanto à natureza jurídica do nôvo ministério,[48] ao número dos ministérios italianos e à sua harmonização com a política de coordenação exercida pelo govêrno (art. 95 da Constituição italiana).

Foram transferidas para a esfera de competência do ministério em questão tôdas as emprêsas e participações que, anteriormente, eram administradas pelo IRI, ENI, FIM e pelos outros ministérios, dando lugar, daí em diante, a uma política comum e coordenada. A questão da coordenação das emprêsas foi tratada com especial atenção. Constituiu-se, sob a presidência do Presidente do Conselho de Ministros, a Comissão Permanente, composta pelos ministros das Participações, do Orçamento, do Tesouro, do Trabalho e da Indústria e Comércio, cuja incumbência é a de considerar tôdas as questões comuns a todos os ministérios. A Comissão deve, outrossim, examinar cada ano os resultados obtidos pelos setores que se encontram sob o contrôle do Ministério das Participações. O ministro das Participações é, ainda, membro das Comissões interministeriais de reconstrução, de crédito, de preços e da política do *"Mezzogiorno"*, o que lhe permite representar os interêsses de seu ministério e ficar a par da política geral do Estado.[49] O ministro das Participações deve, anualmente, apresentar ao Parlamento um balanço consolidado e o programa pormenorizado de tôdas as emprêsas controladas[50] que constituam objeto de discussões extraparlamentares. A constituição dêsse ministério permitiu que, pela primeira vez na Itália, fôsse possível exercer uma política mais completa e melhor concebida, o que antes era pràticamente impossível. Essa nova tendência para uma organização mais completa do setor público é, como observamos em todos os países, muito significativa.

---

46 Lei n.º 1.589, de 22 de dezembro de 1956, sôbre a criação do Ministério das Participações do Estado. Cf. Giuseppino Treves, *"Il controllo dell'impresa pubblica in Italia", in Il controllo dell'impresa pubblica,* Milão, 1960, págs. 37.

47 Relatório n.º 1.727A da Primeira Comissão permanente (relatório Lucifredi apresentada à Presidência da Câmara de Deputados em 2 de dezembro de 1955). Ministério das Participações do Estado, Roma, 1959, pág. 18 — Parecer da Segunda Comissão permanente (Indústria) e da Primeira Comissão (Interior), relator De'Cocci. Ministério das Participações do Estado, op. cit., pág. 40.

48 Ugo Malfa havia há muito proposto a criação do Ministério de acôrdo com o modêlo da *Cassa per il Mezzogiorno* (IRI, *Studi e documenti,* vol. I, Turim, 1955. pág. 111.)

49 Vittorio Bachelet, *"La istituzione del Ministero delle partecipazioni statali", Rivista trimestrale di diritto pubblico,* Milão, 1958, pág. 207.

50 O programa apresentado pelo ministério para 1960 contém 181 páginas. *Relazione Programmatica.* Ministério das Participações Estatais, Roma, 1960.

As emprêsas destinadas a administrar e coordenar diretamente outras emprêsas e sociedades de economia mista são constituídas sob a forma jurídica de emprêsas de direito público (*ente pubblici economici*). Entre emprêsas dêsse tipo encontramos as duas mais importantes, que administram um grande número de emprêsas: o IRI e o ENI, bem como outras como as *Aziende Nazionale Idrogenazione Combustibilil*, as *Aziende Generale Italiana Petroli*, a *Società Nazionale Metanodotti*, a *Società Nazionale Cogne*, a *Ente Industrie Cinematografiche* etc.

A finalidade do IRI, de acôrdo com o art. 1 de seus estatutos,[51] é a administração das participações e do patrimônio que lhe pertecem, consoante as diretivas gerais do govêrno. Em vista da importância e da predominância das participações do Estado, criou-se na literatura italiana a definição[52] segundo a qual designa-se como participação do Estado tôdas as participações relativas às emprêsas autônomas, com personalidade jurídica própria, constituídas sob forma privada e que atuam no setor da agricultura, do crédito, do comércio, do contrôle financeiro etc., com exceção das grandes emprêsas públicas de seguro e de caráter financeiro.

O IRI é constituído[53] por um presidente e um vice-presidente nomeados pelo Chefe do Estado, por indicação do Presidente do Conselho de Ministros, por um Conselho de Administração e por uma Comissão de Presidência

O Conselho de Administração compõe-se, além do presidente e do vice-presidente, de oito altos funcionários do Estado (*o ragioniere generale dello Stato*, o Diretor Geral do Tesouro, o Diretor Geral do Domínio, o Diretor Geral da Indústria, o Diretor Geral da Marinha Mercante, o Diretor Geral do Emprêgo do Ministério do Trabalho, o Diretor Geral do Ministério da Defesa e um representante do Ministério dos Correios e Telecomunicações) e três técnicos em matéria financeira e industrial, nomeados pelo Presidente do Conselho de Ministros. Os podêres do Conselho são os mesmos das sociedades por ações, devendo deliberar, especialmente, sôbre compra-e-venda de ações, emissão de obrigações, compra-e-venda de bens, orçamento do Instituto, propostas de modificações dos estatutos etc.

A Comissão de presidência é composta do presidente, do vice-presidente e de três técnicos do Conselho de Administração, devendo ser convocada pelo

---

51 Decreto legislativo n.º 51 de 12 de fevereiro de 1948.

52 Ugo Malfa, *Relazione conclusiva concernente la riorganizzazione delle partecipazioni economiche dello Stato*, IRI, Studi e documenti, 1955.

53 De maneira geral a lei que criou o ENI não difere muito da do IRI — Lei n.º 136, de 10 de fevereiro de 1953 que criou o *Ente Nazionale Idrocarburi* (ENI), e decreto do Presidente da República n.º 1.523 de 22 de dezembro de 1954, que criou os Estatutos do ENI. A. *Giunta esecutiva*, composta da mesma forma que a Comissão de Presidência do IRI, desempenha o mesmo papel. As tarefas dos diversos órgãos são sensìvelmente as mesmas que as das sociedades anônimas, exceto a transferência de uma parte dos podêres à Comissão Executiva e dos podêres da assembléia para o Estado.

presidente para deliberar sôbre matéria que lhe tenha sido encaminhada pelo Conselho e em quaisquer casos urgentes.

A administração do Instituto está a cargo de um diretor geral, nomeado por decreto do Presidente do Conselho de Ministros, mediante proposta do Presidente do IRI.

O balanço do IRI é controlado por um Colégio de Revisores, composto de cinco membros: um advogado do Estado, um representante do Ministério das Finanças, um representante do Ministério do Tesouro e um representante da *"Ragioneria generale dello Stato"*. O Colégio é presidido por um magistrado do Tribunal de Contas. O Colégio de Revisores elabora um relatório sôbre o balanço, o qual, juntamente com o relatório do Conselho de Administração e o orçamento, é submetido à aprovação do Ministério e, em seguida, enviado ao Parlamento.

Os lucros conservam sua antiga destinação: 20% para o fundo de reserva, 15% para trabalhos futuros e 65% para reembôlso do fundo de dotações do Tesouro do Estado. O pessoal não participa diretamente da distribuição de lucros, levando-se em consideração apenas os interêsses profissionais.[54] No caso de reembôlso total do fundo de dotações ao Estado, uma parcela correspondente a 65% pode ser utilizada para a constituição de uma reserva especial, destinada a compensar perdas eventuais que porventura venham a ocorrer em futuros exercícios.

O IRI exerce a administração de cinco grandes sociedades financeiras especiais (*holdings*) que controlam as emprêsas do setor siderúrgico (*Finsider*), mecânico (*Finmecanica*), de navegação (*Finmare*), telefônico (*Stet*) e elétrico (*Finelettrica*). Até o presente, os bancos, as emprêsas radiofônicas, químicas, de mineração, de transporte, agrícolas e de setores diversos ainda não estão agrupadas em *holdings*, sendo administradas diretamente pelo IRI. Todos os *holdings*[55] se ocupam da coordenação e elaboração de programas de investimento, estabelecendo as diretrizes gerais das emprêsas, impedindo a concorrência, melhorando a organização das mesmas, etc. Entretanto, quaisquer decisões de maior importância, e que não se refiram apenas aos interêsses de um só grupo de emprêsas, são tomadas pelo IRI. A composição dos órgãos de direção das emprêsas afiliadas bem como seus programas são determinados de comum acôrdo pelo Instituto e a sociedade financeira (*holding*) interessada. Por outro lado, cabe às companhias *holdings* assegurar a execução dos planos fixados e uniformizar as modalidades de aplicação.

---

54 Pode-se por exemplo, criar laboratórios técnicos, escolas, etc. a fim de preparar condições favoráveis do ponto-de-vista técnico, profissional e social (art. 32). Dessa forma, no ENI, utilizam-se 15% dos lucros para a manutenção de Institutos universitários e para a enciclopédia do petróleo. ENI, *Relatórios e orçamento*, 30 de abril de 1958, pág. 258.

55 Para a estrutura do grupo de Roma do IRI, veja os relatórios do Ministério das Participações do Estado, Roma, 1959, Vol. II, págs. 167-182.

Embora o próprio IRI seja um instituto de direito público, tôdas as sociedades que lhe estão subordinadas são sociedades anônimas regidas pelas normas habituais de direito privado.

Os estatutos das outras emprêsas públicas assemelham-se aos do IRI, e mesmo os das novas emprêsas de mineração, de cinematografia e termelétricas criadas pelo Estado em 1958[56] como a *Ente autonomo di gestione* quase não diferem, em princípio, dos estatutos das outras emprêsas, tanto no que se refere à composição dos órgãos de administração como aos métodos administrativos e à utilização dos lucros. A participação do Estado nos lucros é obrigatória, não sendo possível à emprêsa utilizar-se, quaisquer que sejam as circunstâncias, da quantia que pertence ao Estado. A fiscalização e o contrôle são exercidos diretamente pelo Ministério das Participações, que detém todos os podêres da antiga Assembléia Geral, o direito de nomeação e exoneração dos administradores, do Presidente e do Conselho de Administração e, inclusive, do Presidente do Colégio de Revisores.

A organização do setor público na Itália e as formas jurídicas utilizadas são bastante diferentes das que prevalecem na França Deve-se isto, como já dissemos acima, a certas condições que deram origem à ampliação do setor público na Itália. Realmente, a forma predominante é a da economia mista mas, contràriamente à maioria dos países capitalistas, o Estado italiano estabelece as diretrizes gerais das companhias de economia mista e, em grande parte, exerce uma direção direta. Isto não se deve apenas ao fato de o Estado possuir a maioria das ações, mas, sobretudo, devido à criação do ministério e das institutições especiais que administram e controlam as emprêsas, realizando assim uma política nova e original.

Para reforçar a posição do Estado, mesmo a estrutura clássica da sociedade anônima é, na Itália, um pouco diferente.[57] A lei (art. 2.458 do Código Civil) prevê que tanto o Estado como os órgãos públicos têm o direito de nomear um ou vários administradores ou revisores, escolhidos mesmo fora da Assembléia Geral de acionistas da sociedade. Êsses administradores ou revisores têm os mesmos direitos e deveres que os outros, mas só podem ser substituídos pelo Estado ou pelas instituições públicas que os nomearam. Ademais, consoante o artigo 2.460 do Código Civil, a presidência do Colégio de Revisores cabe sempre ao representante do Estado.

O conceito de setor público e as formas de gestão podem, entretanto, suscitar hesitações quanto à finalidade que devem realizar as emprêsas.[58] Sempre se afirmou que o Estado deve servir a um fim público — de acôrdo

---

56 Decretos do Presidente da República ns. 574, 575 e 576 de 7/5/1958.

57 M. S. Giannini, *"Le imprese pubbliche", Rivista delle Scienze sociale*, 1958, fsc. 2, pág. 267.

58 Luciano Morando, *Les tendances actuelles des nationalisations*, San Remo, 1957, pág. 269.

com o interêsse geral[59] — quando participar de emprêsas privadas. Êsse objetivo pode ser fàcilmente atingido quando o Estado possui a maioria das ações. Em outros casos o interêsse econômico geral e o objetivo público devem, por vêzes, ceder ao objetivo fiscal representado pelos outros acionistas. As tendências contraditórias podem ser perigosas e adversas à idéia das emprêsas públicas.[60] Na Itália, a situação neste setor modificou-se após a criação do nôvo ministério, que melhor assegura a possibilidade de conduzir uma política econômica comum e de a executar do ponto-de-vista do interêsse geral.

Ao se comparar as formas de nacionalização na França às do setor público italiano, não se pode utilizar a palavra nacionalização com o mesmo significado. Na literatura italiana ela é raramente empregada ou utilizada com grande prudência.[61] Não se encontram nas formas jurídicas e administrativas do setor público italiano as características que são próprias à nacionalização francesa. Faltam-lhe dois traços principais: a transferência total da propriedade e a administração para o representante da coletividade. A forma das sociedades de economia mista determina a predominância das normas privadas, que quase não se modificam. Os representantes de empregadores e de consumidores não fazem parte nem das emprêsas nem dos órgãos superiores, não havendo possibilidade de defesa dos interêsses dêsses grupos. Nesse conceito o único representante do interêsse geral — puramente econômico — é o Estado, que executa sua política através do ministério e das instituições especiais. Pode-se caracterizar o método praticado na Itália como uma nova forma de intervenção do Estado mais do que como de nacionalização.

* * *

A diferença essencial entre a organização e as formas jurídicas do setor público na França e na Itália, de um lado, e as que se encontram em vigência na Polônia, do outro, decorre das diferenças de estrutura política dêste país. A estrutura da Polônia baseia-se na socialização dos meios de produção, de comércio, de consumo e de crédito. À nação pertencem[62] tôdas as riquezas do subsolo, as águas, as florestas, as minas, as estradas, os estabelecimentos industriais do Estado, as explorações agrícolas do Estado e o centro de máquinas agrícolas do Estado, bem como as emprêsas comerciais do Estado. Na França e na Itália, o grosso das emprêsas encontra-se nas mãos de

---

59 Giovanni Gronchi, *24 Ore 16 dicembre* 1952, IRI, *Progetti di riordinamento*, Vol. II, Turim, 1955, págs. 36, 53, 54.

60 Reuter, *Les participations financières — La société anonyme au service des collectivités publiques*, Paris, 1936, pág. 29, G. Rippert, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, Paris, 1951, pág. 324.

61 *Una forma di nazionalizzazione senza idennizzo*, IRI, vol. III, op. cit., pág. 198.

62 Art. 8 da Constituição da República Popular da Polônia, aprovada pela Dieta em 22 de julho de 1952.

particulares. Consoante o disposto na Constituição dêsses países,[63] o setor público é criado especialmente por motivos de interêsse geral e, em comparação com as emprêsas privadas, seu domínio é bastante restrito. Na Polônia, a situação é diversa. As emprêsas privadas são pouco numerosas e não desempenham papel importante na economia do país.[64] A grande importância e o número das emprêsas estatais, na Polônia, fazem com que tanto as formas jurídicas como os métodos de administração sejam examinados por juristas e economistas, com grande atenção.

Entre as duas guerras mundiais, o domínio do setor público na Polônia era semelhante ao da França e, parcialmente, ao da Itália. O desenvolvimento da atividade econômica direta do Estado tornou necessária a criação de uma organização especial e de princípios especiais de sistema financeiro para as emprêsas do Estado. Ao lado de emprêsas administradas, como nos outros países, diretamente pelos ministérios, em 1927[65] já se haviam organizado emprêsas industriais, comerciais e de mineração como unidades jurídica e financeiramente autônomas regidas por princípios comerciais.[66] Os métodos de administração e de financiamento dessas emprêsas, que na época representavam uma concepção original, podiam ser considerados, até certo ponto, comparáveis às normas em uso na França.

Após a Libertação, as novas atribuições e o papel desempenhado pelas emprêsas estatais tornaram necessária a criação de métodos de administração e de novas normas jurídicas que pudessem satisfazer às tarefas das numerosas emprêsas pertencentes aos setores mais diversos, que devem trabalhar de acôrdo com as diretivas do plano econômico nacional. As normas jurídicas e os métodos administrativos das emprêsas estatais foram estabelecidos e modificados durante êsses anos.[67] Após acerbas críticas aos métodos de administração centralizada dos ministérios, que se fizeram sobretudo entre 1950 e 1956,[68] criou-se um sistema jurídico unificado no qual as emprêsas são administradas segundo o princípio do "regulamento econômico" (*rozrachunek gospodarczy*), como unidades jurídica e financeiramente independentes do orçamento, com bastante autonomia administrativa.

As emprêsas estatais dividem-se em emprêsas orçamentárias e "emprêsas do regulamento econômico". O primeiro grupo, pouco numeroso, está in-

---

63 Preâmbulo da Constituição francesa de 1946. Arts. 42 e 43 da Constituição italiana de 1948.

64 As únicas emprêsas que não foram nacionalizadas são as que ocupam menos de cinqüenta trabalhadores e não têm importância econômica.

65 D. O. de 1927, n.º 25.

66 B. Chelczynski, *Komercializacja przedsiebiorstw panstwowych, na tle polskich przepisow prawnych*. Varsóvia, 1929.

67 Stanislaw Majewski & Emanuel Winter, "System finansowy przedsiebiortw panstwowych". *Finanse*, n.º 7/1959, págs. 18-32.

68 Bronislaw Minc, *"Niektore tezy o koniecznychx znianach"*, *Gospodarka Planowa*, n.º 7/1956.

timamente ligado ao orçamento do Estado e é administrado diretamente pelos ministérios. Aqui encontramos as emprêsas de utilidade pública, quase sempre deficitárias e que estão a cargo do Tesouro. O segundo grupo abrange tôdas as outras emprêsas comerciais e industriais e a cuja forma jurídica limitaremos nossa análise comparada.

As emprêsas estatais, segundo sua importância, são criadas e dirigidas pela administração central ou pela administração local exercida pelos "conselhos populares".[69] Como, em geral, as normas jurídicas e os métodos de administração não diferem, examinaremos apenas as emprêsas da administração central, que são as mais importantes e mais numerosas.

As emprêsas são controladas pelas instituições especiais de fiscalização (*Zjednoczenia*) compreendendo geralmente as emprêsas de um setor comum ou de um setor territorial. Essas instituições são organizadas como pessoas jurídicas de natureza econômica e criadas pelo Conselho de Ministros. Cabe-lhes estabelecer as diretrizes gerais para as emprêsas e controlar a execução dos planos econômicos estabelecidos. Os diretores das emprêsas são representados na conferência de seus Colégios onde podem defender seus interêsses.

As emprêsas são organizadas como pessoas jurídicas, possuindo autonomia administrativa e financeira. No momento de sua formação, os bens (fundos de investimento) lhes são entregues a título administrativo e "para uso",[70] permanecendo propriedade inalienável do Estado. No que se refere aos bens mobiliários, são entregues às emprêsas a título de propriedade. Tôdas as emprêsas são inscritas no registro de emprêsas do Ministério das Finanças. Via de regra, as emprêsas são organizadas como estabelecimentos únicos, mas há também emprêsas que possuem filiais. Nesse caso, as filiais são organizadas como emprêsas autônomas, possuindo orçamentos separados, sua própria contabilidade, fundos e balanços próprios etc., mas não possuem personalidade jurídica que as diferencie da emprêsa matriz. A organização autônoma de tôdas as filiais e seções das emprêsas dá lugar a uma apreciação separada de seus resultados econômico-financeiros.

As emprêsas estatais são criadas pelos ministros competentes, após notificação do ministro das Finanças e parecer do Conselho Popular.[71] As emprêsas são administradas pelo diretor,[72] segundo o princípio de administração unipessoal. O diretor possui amplos podêres: êle dirige a emprêsa, representa-a no país e perante a justiça, etc. Êle administra a emprêsa com o auxílio de subdiretores, dirigentes das filiais e das seções, e do contador chefe. Quais-

69 Lei de 25 de janeiro de 1958 sôbre os Conselhos Populares.

70 Zdzislaw Fedorowicz, *Finanse w gospodarce socjalistycznej*. Varsóvia, 1960, pág. 83.

71 No caso das emprêsas locais, a decisão é tomada diretamente pelo Conselho Popular, mediante notificação do ministro competente.

72 D. O. n.º 18, 1960.

quer decisões que impliquem em financiamento por parte da emprêsa necessitam da anuência do contador. Em caso de desacôrdo, o contador pode dirigir-se ao *Zjednoczenie,* que deverá solucionar a questão controversa.

Além da direção nas emprêsas industriais, de construção e agrícolas, há os Conselhos Trabalhistas[73] e Conferências de Trabalhadores (*Konferencja samorzadu robotniczego*) que tomam parte na administração das emprêsas. O Conselho Trabalhista destina-se a assegurar aos trabalhadores a administração das emprêsas estatais, dando-lhes a possibilidade de influenciar os efeitos da produção e a racionalização do trabalho, ao mesmo tempo que ampliam a responsabilidade de todos os trabalhadores na direção da emprêsa. O Conselho Trabalhista é eleito por todos os trabalhadores, em votação secreta. A eleição para o Conselho cabe apenas às pessoas empregadas nessas emprêsas, sendo que pelo menos dois terços dos eleitos devem ser trabalhadores. O Conselho escolhe, entre seus membros, o presidente e o secretário ou, em caso de necessidade, o *presidium.* O Conselho pode ser dissolvido pela vontade da maioria dos trabalhadores, quando sua administração fôr contrária aos interêsses da emprêsa ou aos interêsses econômicos do país. O Conselho organiza conferências em matéria de produção e modernização técnica, decide sôbre a alienação de máquinas inúteis à emprêsa, toma a iniciativa para novas produções e assegura o contrôle da administração econômico-financeira da emprêsa.

A Conferência dos Trabalhadores constitui o órgão superior do Conselho, decidindo sôbre matéria da competência dos Conselhos Trabalhistas e coordenando a atividade dos mesmos. A Conferência compõe-se dos representantes do Conselho Trabalhista e do Comitê local do partido comunista (PZPR). A Conferência tem podêres executivos para decidir sôbre regulamentos de trabalho, partilhar o fundo social e estabelecer as indenizações pagas pelo fundo, aprovar a nomeação do presidente e do secretário do Conselho Trabalhista e do *presidium.* Seus podêres estendem-se às deliberações sôbre o balanço da emprêsa, à votação dos planos e à aprovação da estrutura de organização da emprêsa.

A atividade do Conselho e da Conferência é examinada e coordenada pela Central Sindical (*Centralna Rada Zwiazkow Zawodowych*) e pelos sindicatos dos setores particulares.

O diretor da emprêsa tem o direito de suspender a execução das decisões do Conselho Trabalhista e da Conferência dos Trabalhadores, caso forem contrárias às leis ou aos planos da emprêsa. Nesse caso, o Conselho Trabalhista pode dirigir-se à Conferência e, se o caso lhe disser respeito, esta poderá dirigir-se ao órgão superior da emprêsa, o *Zjednoczenie,* que deverá tomar sua decisão na presença dos representantes sindicais. Em caso de controvérsia, entre a Conferência e o órgão superior da emprêsa, o assunto é

73 Lei de 20 de dezembro de 1958, D. O. n.º 77 de 1958. Para maiores detalhes veja Jerzy Kwejt, *Elementy teorii przedsiebiorstwa.* Varsóvia, 1959, pág. 387 seg.

examinado pela Comissão especial (*Komisja rozjemcza*), que atua em coordenação com o ministro interessado.

A administração da emprêsa deve enquadrar-se no princípio da comercialidade segundo o "regulamento econômico". As emprêsas têm liberdade para escolher os métodos e os meios mais eficazes e econômicos, a fim de obterem os melhores resultados econômico-financeiros. Neste setor predomina o critério da comercialidade. Entretanto, como as emprêsas estão constituídas para desempenhar as tarefas fixadas para cada ano pelo plano nacional, permanecem em vigor as normas do direito público, restritivas da autonomia das emprêsas. A administração planificada faz com que as normas do direito administrativo sejam mais empregadas na Polônia do que em qualquer outro país. A fim de assegurar a exata execução do plano nacional, os ministros e as instituições de fiscalização (*Zjednoczenia*) fixam as tarefas das emprêsas estabelecendo as normas indicativas (*wskazniki*) para a produção e os investimentos. As normas indicativas estabelecidas para a emprêsa referem-se ao valor da produção, à quantidade da produção das mercadorias mais importantes, aos fundos salariais, à previsão de lucros e perdas, ao montante do depósito orçamentário e às dotações previstas para as emprêsas no orçamento do Estado. As dotações são feitas consoante a determinação entre o investimento "centralizado" e as outras finalidades diversas.[74] As normas são estabelecidas com uma duração de um ano e são obrigatórias para tôdas as emprêsas. Estas são livres apenas quanto aos métodos de execução dessas normas e a modificações no correr do exercício. Quando as emprêsas atingem as metas estabelecidas pelos planos, adquirem liberdade e podem decidir iniciar outras produções, fazer novos contratos etc., livremente, de acôrdo com seus próprios interêsses.

Os contratos são feitos pelas emprêsas recorrendo-se, em geral, às normas do direito civil. Mas, mesmo nesse domínio, há exceções quanto a entregas feitas entre as emprêsas do setor público, para as quais instituíram-se normas especiais e que, particularmente, no caso de entrega de artigos regulamentares (em geral deficitários), limitam a livre decisão das emprêsas, indicando, obrigatòriamente, as condições contratuais e também, por vêzes, a outra parte (*umowy planowe*).[75]

O lucro das emprêsas, após o reembôlso dos créditos bancários obtidos pelos investimentos "descentralizados"[76] é dividido entre o fundo social, o fundo de desenvolvimento da emprêsa, o fundo de reserva centralizado do

---

74 Relativamente à estrutura do planejamento veja Oskar Lange, *Ekonomia polityczna*, Varsóvia, 1959, pág. 158 sgs.

75 Decreto de 16 de maio de 1956, *D. O.* n.º 16 de 1956.

76 Os investimentos "descentralizados", em oposição aos "centralizados", dizem respeito aos trabalhos de natureza técnica e de racionalização, sendo diretamente planejados e financiados pela emprêsa através de seus próprios fundos.

Zjednoczenie e a antecipação para o orçamento do país. A lei não só estabelece a determinação do lucro mas também os métodos de divisão. Cabe às instituições de fiscalização (*Zjednoczenia*) fixar o fundo de desenvolvimento necessário à emprêsa e o montante a ser entregue ao fundo de reserva centralizado. O fundo social, que fica inteiramente à disposição da emprêsa, é empregado em investimentos sociais e às indenizações individuais aos trabalhadores. Após a partilha dos lucros da emprêsa, a soma restante é levada ao orçamento do Estado. No método de administração planificada, as normas indicativas constituem parte importante e obrigatória para tôdas as emprêsas. Isto indica, entre outras coisas, um regulamento especial, segundo o qual, em caso de lucros maiores do que os previstos, as emprêsas só se utilizam de uma parte decrescente, sendo as quantias maiores levadas ao orçamento do Estado. Esta norma tem por finalidade impedir um planejamento alheio à realidade, contrário aos interêsses financeiros das emprêsas.

A experiência da Polônia, nesses últimos anos, mostra que relativamente às emprêsas nacionalizadas através da socialização dos meios de produção torna-se necessária a criação de normas jurídicas próprias às emprêsas do Estado. Diversamente do que ocorre na França e na Itália, o sistema tributário relativo às emprêsas nacionalizadas é diverso do que se aplica às emprêsas do setor privado. Criaram-se normas especiais de imposição, tanto no que diz respeito aos métodos como às estruturas, diferentes das utilizadas pelas emprêsas privadas.[77] O sistema jurídico e os princípios de financiamento em vigor para as emprêsas estatais na Polônia diferem tanto do sistema francês como do italiano. Pode-se por vêzes, e até certo ponto, compará-los em matéria de subvenção e de dotação, bem como de métodos de aprovação de preços pelo Estado, com as normas francesas relativas ao princípio de administração e de financiamento das emprêsas que pertencem ao monopólio estatal, como as de eletricidade, de gás, e de carvão.

CONCLUSÕES

O estabelecimento de formas jurídicas e a escolha de métodos econômicos adequados às emprêsas do Estado é, em grande parte, responsável pelos resultados econômico-financeiros da economia nacional. Eis por que, em todos os países acima comparados, dá-se grande atenção a êsses problemas. Como isto resulta da revisão dos princípios estabelecidos para tal fim nesses países, as diferenças entre as soluções adotadas são, antes de tudo, a conseqüência da gênese política e econômica das nacionalizações e da transferência das emprêsas para o Estado, gênese essa que apresenta características diversas em cada país. Considerada sob êsse aspecto, a nacionalização empreendida pela França e pela Polônia provocou, desde seu início, o estabelecimento de novas formas jurídicas para as emprêsas estatais.

---

77 Jerzy Lubowicki, *"Les impôts sur les transactions et les transmissions en Pologne". Archives internationales des Finances publiques*, n.º 2 págs. 327-350.

Nessa ordem de idéias o exemplo da França parece merecer uma atenção tôda especial. Realmente, os conceitos doutrinários de nacionalização tiveram na França repercussões particularmente características no plano das formas jurídicas e dos métodos de administração das emprêsas. Estas foram organizadas como entidades separadas do Estado, jurídica e financeiramente autônomas, administradas pelos representantes da comunidade. O conceito "tripartido" da administração torna possível, em grande escala, a defesa dos interêsses dos grupos sociais em questão, na medida em que, por intermédio de seus representantes, êsses grupos façam parte da administração. Embora o Estado desempenhe papel preponderante, em vista de seu poder de nomeação e de sua participação na administração e contrôle das emprêsas, as formas jurídicas das mesmas estão diametralmente opostas aos métodos tradicionalmente aplicados nas emprêsas estatais. A concessão de autonomia jurídica e administrativa às emprêsas nacionalizadas permiti-lhes manifestar sua própria iniciativa e agir consoante as regras do direito privado. Todavia, a aplicação simultânea, ao lado das acima referidas, de regras do direito público (sobretudo quanto ao financiamento adicional através de dotações, subvenções ou empréstimos em condições favoráveis) permite atingir o objetivo das nacionalizações, ou seja, o desenvolvimento econômico e social do país. Esta solução, embora aparentemente contraditória, constitui uma concepção lógica no domínio do direito. Considerando-se os projetos formulados na França, essa solução provàvelmente será um dia aplicada à maioria das emprêsas públicas.

O setor público na Itália é o resultado de condições políticas e econômicas específicas dêsse país. Nos últimos quarenta anos a evolução da Itália deu origem à adoção de soluções inteiramente diversas das que se adotam em outros países. O método da participação do Estado — que até nova ordem constitui a principal forma da ação estatal no setor econômico — tornou possível a manutenção, em grande parte, das normas de direito privado nesse setor. Entretanto, salta aos olhos a necessidade de uma economia mais centralizada e bem coordenada quando se amplia a participação do Estado nas emprêsas do país. Consoante o conceito italiano, cabe ao Ministério das Participações do Estado perseguir êste objetivo. De vez que a solução italiana, em oposição à francesa, decorre em primeiro lugar de considerações de ordem econômica, o interêsse geral está aí representado exclusivamente pelo Estado, que dirige e coordena a ação econômica das emprêsas. A análise dos motivos e das finalidades dessa atividade do Estado — diametralmente opostos aos dos dois outros países — justifica, segundo pensamos, a classificação do conceito italiano como uma nova forma de intervenção estatal e não como nacionalização, no sentido estrito do têrmo, do ponto-de-vista jurídico e doutrinário.

O conceito jurídico e financeiro das emprêsas estatais, adotado na Polônia, decorre de dois motivos principais: a extensão das nacionalizações, que abrangem a grande maioria das emprêsas de todos os setores da economia nacional, e os princípios da economia planificada. Era, pois, necessá-

rio, por essas duas razões, adotar métodos específicos de administração das emprêsas estatais. Estas beneficiam-se, como na França, de personalidade jurídica e de autonomia quanto à organização e finanças. Sua independência, no entanto, é muito limitada. Na Polônia, êsse setor é dominado pelas regras do direito administrativo. Em face da necessidade de adaptar-se a ação dessas emprêsas às tarefas resultantes dos planos econômicos nacionais, as entidades e os ministérios desempenham importante papel. São êles que, no âmbito das respectivas disposições, regulamentam a ação econômica e as finanças das emprêsas. Por conseguinte, como isto resulta das atribuições legais próprias das emprêsas, as regras de direito privado aplicam-se, nesse caso, apenas a título formal, em relação às do direito público. Atualmente, encontram-se em processo de elaboração, na Polônia, projetos de novos métodos de administração e financiamento das emprêsas estatais,[78] levando-se em consideração as críticas feitas aos métodos e alguns conceitos anteriores.

Parece-nos evidente que a economia de qualquer emprêsa pública moderna deva basear-se no princípio de autonomia administrativa e financeira, sob pena de não se seguir o princípio de comercialidade que aqui é indispensável. Todavia, levando-se em conta os princípios da economia planificada, a autonomia das emprêsas, na Polônia, não pode ir ao ponto em que chega a das emprêsas dos países capitalistas, onde os planos gerais não têm a mesma fôrça obrigatória e nos quais a atividade econômica condiciona-se, antes de tudo, pelas necessidades atuais do mercado e da concorrência. Admite-se que outras concepções políticas e sociais básicas exijam soluções diferentes, tanto no plano jurídico, como no da organização das emprêsas. A estrutura destas últimas deve, assim, em cada país comparado, ficar ligada às tarefas particulares a que servem e às condições econômicas que delas resultem.

As normas jurídicas e os métodos de administração são bastante diversos nos países comparados, mas há, apesar de tudo, problemas e tendências comuns. Em todos os países, qualquer que seja a forma jurídica das emprêsas, o maior problema a ser resolvido é o de se saber em que medida as emprêsas autônomas, ao assegurarem a aplicação do princípio de comercialidade, devem realizar ao mesmo tempo o interêsse geral. Os limites, a êsse respeito, da autonomia administrativa das emprêsas na França e na Polônia são estabelecidos nas listas um tanto longas das decisões e serem aprovadas pelo Estado.[79] Na Itália, êste problema não é solucionado por normas rígidas[80],

---

78 Veja para os anos 1962/1965 o *Monitor Polski*, n.º 91 de 1960.

79 Na França essa lista varia de acôrdo com as emprêsas. No mínimo têm que receber aprovação para o balanço, conta de lucros e perdas, distribuição de lucros e modificações na participação financeira (*D.O.*, decreto de 9 de agôsto de 1953). Na prática, a lista abrange ainda os estatutos da emprêsa, o plano de investimentos, empréstimos a longo prazo, emissão de obrigações, transformação do capital e fixação de preços nos monopólios.

80 Giuseppino Treves *"La direzione delle imprese con capitale statale"*, *Il diritto dell'economica*, n.º 5/1959, pág. 10.

deixando-se o campo aberto sem precisar nos textos os podêres particulares do ministério ou da Comissão Permanente.[81] Isto possibilita livres decisões e variações na política do Estado. Pode-se observar isso muito claramente, tomando-se por exemplo a administração das emprêsas na Polônia, de 1950 a 1956, quando as regras normativas não precisavam os limites da autonomia das emprêsas, possibilitando uma interpretação muito ampla. Na prática, nessa época, dominava a tendência a uma centralização administrativa das emprêsas por parte dos ministérios. Ao examinarmos as instruções e diretivas atuais, pode-se temer que a mesma tendência se manifeste na Itália, pois a pressão para uma centralização da administração constitui um traço característico de tôdas as administrações públicas. Parece-nos mais aconselhável ter-se um regulamento estrito dos podêres, pois isto permite às emprêsas dispor de podêres precisos e efetuar uma política contínua.

O exame das normas jurídicas e dos métodos administrativos nos três países permite-nos tirar uma conclusão geral. Nos três países verifica-se uma tendência comum à criação de um sistema jurídico especial para as emprêsas estatais. Essa tendência manifesta-se de maneira clara especialmente na França e na Polônia, onde os conceitos utilizados diferenciam-se de todos os conceitos antigos. Mesmo na Itália, porém, que permanece fiel às normas privadas, recentemente essa tendência tem-se mostrado bastante acentuada. A expansão do setor público, com a modificação do domínio e da finalidade da administração, mostrou, nos três países, a necessidade de se criar um regime nôvo. As normas jurídicas e os métodos administrativos transformaram o quadro tradicional do direito privado e do direito administrativo, podendo-se observar uma tendência comum para a elaboração de um sistema específico e original.

81 Mesmo os podêres do Ministério das Participações e os da Comissão Permanente não se encontram claramente pormenorizados nos textos legislativos. Romolo Sartori, op. cit., pág. 115.