A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS EMPRÊSAS PÚBLICAS

NICOLA BALOG

Professor na Faculdade de Direito de Belgrado

SUMÁRIO: *Primeira parte. Fundamentos jurídicos da autonomia das emprêsas públicas. Tipos de emprêsas públicas. Modo de constituição das emprêsas públicas. Estatuto jurídico. Estatuto financeiro. O plano. Fins e objetivos.* (*Continua*)

PRIMEIRA PARTE — FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA AUTONOMIA DAS EMPRÊSAS PÚBLICAS

A. *Tipos de emprêsas públicas* (*). Observemos, desde logo, que, no que concerne às noções de emprêsa pública e de emprêsa privada, não há divergências de pontos de vista entre os países interessados. Em todos, a noção de emprêsa pública é definida pelas leis e regulamentos, assim como pelo modo de formação e por certos outros elementos. Mas, se se procurasse definir a noção de emprêsa pública, partindo-se de um ponto de vista absolutamente geral, perceber-se-ia que é muito difícil. Não existe conceito comum a todos os países e válido para tôdas as emprêsas públicas. Os relatórios nacionais indicam que a variedade dos conceitos é extremamente ampla, tanto que se contradizem uns aos outros.

Assinalemos, a título exemplificativo, que as emprêsas subordinadas às autoridades locais são consideradas públicas, em certos países, e privadas, em outros; entende-se, exclusivamente, por emprêsas públicas, em certos países, as criadas consoante disposições de direito público, enquanto, em outros, as mesmas emprêsas públicas podem, igualmente, ser criadas segundo o direito privado, desde que o Estado participe de sua gestão e que a influência do govêrno aí se manifeste, de forma permanente. O quadro compreende, ao mesmo tempo, emprêsas públicas

*) *Nota de Redação* — Tradução feita por Sergio Andréa Ferreira — Assistente da Faculdade de Direito da Universidade da Guanabara. A introdução do presente trabalho está publicada no vol. 87 e a sua continuação será nos volumes seguintes.

que são, de fato, grupos de organismos, de departamentos e de administrações subordinadas ao Estado, e emprêsas absolutamente independentes. Mas o fato de serem os tipos de emprêsas públicas tão numerosos não é, em nenhuma parte, fonte de confusão, no que concerne a saber o que é uma emprêsa pública.

Apesar disto, não se deve renunciar à idéia de definir a noção geral de emprêsa pública, a fim de torná-la compreensível, em todos os países. Isto é necessário, ao mesmo tempo, ao presente relatório, para delimitar o problema e eliminar as questões que nenhuma relação têm com êsse gênero de emprêsas, em suma, para estabelecer uma nomenclatura comum. Tentaremos fazê-lo, no fim desta parte do relatório.

A definição da noção de emprêsa pública reveste importância ainda maior e, se fôsse possível elaborá-la, seria ela admitida pela opinião pública internacional. Do ponto de vista do intercâmbio internacional, a situação é diferente, conforme se trate de partes co-contratantes que possuam tôdas as características de uma emprêsa e exerçam direitos e responsabilidades próprias, ou de partes subordinadas ao Estado, no plano da gestão e da propriedade. Êste é o ponto que provoca o maior número de dificuldades. As noções relativas aos direitos dos particulares e às emprêsas privadas foram elaboradas, durante séculos, e não pode haver mais dúvidas quanto à autenticidade do estatuto privado e do estatuto jurídico destas organizações, ainda que os direitos privados, assim como as emprêsas privadas, tenham sofrido transformações importantes, em conseqüência da evolução das idéias sôbre a propriedade e a gestão. Suas características intrínsecas foram, de alguma forma, corroídas pelo tempo, enquanto suas manifestações exteriores o foram, em grau menor. Mas acontece, freqüentemente, serem as emprêsas públicas ou, se se refere, as emprêsas do Estado, isto é, que não pertencem a particulares, de criação recente — o que é verdadeiro, notadamente, em certos países — e ser seu dinamismo mais ou menos intenso. O desenvolvimento das emprêsas públicas está diretamente ligado ao do direito público, assim como das instituições constitucionais, jurídicas e administrativas de um país. É difícil definir a noção de emprêsa pública, em razão, precisamente, da sua dependência ao direito público, que é a expressão direta da soberania de um país. Divergem as formas e variam suas relações com o Estado. Mas esta situação não nos deve desencorajar. Um certo número de fatôres apresentam, ainda, características comuns, embora, em certos casos, disto só subsistam traços, enquanto, em outros, êstes mesmos fatôres, que diferem de país para país, são, mais ou menos, evidentes. Estas relações traduzem-se pela existência de tipos diferentes de emprêsas públicas.

As soluções adotadas pelos diferentes países são as que se seguem.

A *França* tem três categorias bem distintas de emprêsas públicas:

a) os estabelecimentos públicos de caráter industrial e comercial;

b) as sociedades de economia mista das quais o Estado é o principal acionista;

c) as emprêsas, estabelecimentos ou sociedades nacionais cuja gestão está sujeita às mesmas regras que a das sociedades por ações.

As administrações autônomas e as sociedades de economia mista subordinadas às autoridades locais são consideradas emprêsas públicas.

A *Índia,* por seu turno, distingue cinco tipos de emprêsas:

a) as sociedades estatizadas, cujo número cresce constantemente, em detrimento do segundo tipo; as razões disto são o fato de que suas características são bem conhecidas, a existência de uma longa experiência do setor privado, bem como a existência de uma terminologia jurídica conhecida e bem definida, que tornaria supérflua a criação de um nôvo regime. O principal acionista das sociedades em questão é o Estado, o que permite, julga-se, modificar sua organização, quando isto se faz necessário;

b) as administrações (*régies*) cooperativas, cujo grau de autonomia pode ser fixado por meio de uma legislação adaptada a cada caso. Beneficiam-se de certas delegações de podêres e podem ficar sujeitas ao contrôle direto do Parlamento;

c) as sociedades anônimas — a forma mais difundida na indústria e no comércio — têm sido criadas segundo a *Indian Companies Act* (Lei das Companhias Indianas). É interessante notar que esta lei rege, igualmente, as emprêsas privadas, e só se aplica aos meios utilizados para gerir tais sociedades; em outras palavras, ela protege os acionistas. As sociedades anônimas públicas são definidas, separadamente, como sociedades estatais;

d) as emprêsas departamentais, tais como as estradas de ferro e as emprêsas relacionadas com a defesa nacional;

e) as comissões de contrôle (*control boards*) representam uma forma de gestão das emprêsas públicas. Trata-se, pois, não de um tipo de emprêsa como tal, mas apenas de um modo de gestão e de um meio de assumir certas responsabilidades.

Na *Itália,* existem dois tipos de emprêsas públicas: as que são criadas dentro do quadro do Ministério das Participações do Estado, e as que o são fora do mesmo. As primeiras constituem a maioria; são agrupadas entre si ou pelo intérprete de sociedades de gestão (por exemplo, a sociedade de gestão das minas — IRI). Certas emprêsas estão subordinadas, diretamente, a um ministério, mas o Estado não participa, ainda, das mesmas.

As sociedades acima referidas são administradas de acôrdo com as regras de direito privado. Segundo o relator nacional, são as *atividades* às quais elas se dedicam que constituem o elemento determinante, e não, a maneira pela qual funcionam.

Na *República Federal Alemã,* como salienta o relatório, a existência de uma grande variedade de tipos, de regras jurídicas, de organismos e de modos de contrôle das emprêsas públicas, nada têm de surpreendente, desde que se considere a que ponto a influência do passado ainda se faz sentir, neste país. Além das emprêsas públicas submetidas às regras do direito privado, sob a forma de sociedades anônimas ou de sociedades de responsabilidade limitada, e das quais o Estado participa, existem dois grupos de emprêsas subordinadas ao direito público: as *Körperschaften* e as *Anstalten*. Estas últimas controlam tôdas as emprêsas vistas acima, enquanto o patrimônio do qual o Estado Federal (*Bund*), os *Länder* e as outras entidades dispõem, lhes é atribuído por lei.

Em *Madagascar,* distinguem-se três tipos de emprêsas:

a) os estabelecimentos públicos de caráter comercial e industrial;

b) as sociedades bancárias de caráter misto, especializadas nos investimentos necessários à realização do plano de desenvolvimento;

c) as sociedades de corte de madeira e equipagem, na esfera regional.

Na *República Árabe Unida,* existem sete tipos de emprêsas públicas:

a) os organismos públicos;

b) as sociedades anônimas cuja totalidade das ações é possuída pelo Estado ou por outras entidades jurídicas de direito público;

c) os estabelecimentos mistos, que são pouco numerosos;

d) as emprêsas diretamente administradas pelo govêrno; seu número é pouco elevado, em razão da tendência à criação de organismos e estabelecimentos públicos dotados de personalidade jurídica, e que gozam de uma certa autonomia em matéria de gestão;

e) as sociedades cooperativas, sobretudo no domínio agrícola, como também as sociedades cooperativas de consumo, dentre as quais várias pertencem, totalmente, aos organismos públicos de cooperação;

f) as emprêsas públicas com caráter de emprêsas nacionais. Existe, todavia, um certo número de emprêsas regionais subordinadas às administrações locais;

g) as emprêsas estabelecidas pelas administrações locais de todos os graus (governos, cidades e vilas) e consideradas emprêsas públicas.

Na *Arábia Saudita,* as emprêsas públicas são administradas por serviços governamentais (e, neste caso, não são dotadas de personalidade jurídica) ou, por organismos autônomos (neste caso, elas o são).

Em *Gana,* as emprêsas públicas são pessoas morais, e, nas Filipinas, estabelecimentos de Estado.

Na *Bélgica,* existem quatro categorias de emprêsas públicas:

a) as emprêsas cujo orçamento é votado pelo Parlamento (por exemplo, a Administração (*Régie*) dos Telégrafos e dos Telefones, a das Vias Aéreas, etc.);

b) as emprêsas cujo orçamento não está sujeito à aprovação do Parlamento (o relator não fornece qualquer pormenor sôbre esta categoria);

c) a Sociedade Nacional das Ferrovias Belgas e a Sociedade Nacional das Ferrovias Vicinais. Trata-se de sociedade por ações que funcionam sob a égide do Estado;

d) as emprêsas bancárias e outras.

Israel conhece três categorias de emprêsas públicas: os organismos governamentais, as pessoas jurídicas criadas por fôrça de leis especiais e as sociedades anônimas nas quais o govêrno possui tôdas as ações, ou parte delas.

Convém ressaltar um fato peculiar a Israel, ou seja, que além do govêrno e das coletividades locais, organismos especiais, tais como a Agência Judaica e a Federação Geral do Trabalho, são proprietários do capital de um grande número de emprêsas. Como o indica o relator nacional, êstes organismos de direito público podem, igualmente, criar, em colaboração com o Estado, sociedades consideradas emprêsas públicas.

As *Filipinas* possuem estabelecimentos de Estado.

O relatório *tailandês* menciona dois tipos de emprêsas: as emprêsas de Estado e as sociedades comerciais.

A *Grã-Bretanha* possui três tipos de emprêsas públicas:

a) os departamentos subordinados ao govêrno;

b) as sociedades de interêsse público;

c) as sociedades públicas ou "mistas".

As administrações (*régies*) cooperativas (carvão, transportes, gás, eletricidade, ferro e aço) são as mais numerosas. Podem ser citados, a título de exemplo de departamento subordinado ao govêrno, o *Post Office* (Correios), enquanto a *British Petroleum Company* (Companhia de Petróleo Britânico) é um exemplo de sociedade pública.

Na *Austrália,* existem, além dos tipos peculiares à Grã-Bretanha, serviços governamentais no quadro dos departamentos.

Além disto, existem organismos mistos de comercialização — govêrno e indústria — que não dependem de nenhum departamento, socie-

dades públicas mistas de cuja gestão participam o Estado e sociedades públicas pertencentes ao Estado.

No *Brasil,* as emprêsas públicas estão constituídas em associações de caráter comercial, sob a forma de sociedades cujos sócios têm responsabilidade limitada. Para certos tipos de emprêsas públicas, na esfera local, dá-se preferência às associações de responsabilidades limitadas. O Estado federal, os Estados e os Municípios podem, para fazer face às suas necessidades em matéria de organização de seus serviços, criar emprêsas públicas. Essas estão, bem entendido, subordinadas, respectivamente, ao Estado federal, aos Estados e aos Municípios.

Nos *Estados Unidos,* existem, além das sociedadas subordinadas ao govêrno, programas cuja execução é garantida por serviços governamentais, que exercem certas atribuições e certos podêres reservados às sociedades. Além dêstes tipos de sociedades, outras existem de propriedade mista, que se dedicam às atividades de caráter comercial, ou outra que diga respeito às necessidades do govêrno, seu pessoal, etc.

No *Iraque,* existe um só tipo de emprêsas públicas, isto é, as autarquias. A lei prevê, todavia, que estas últimas possam criar, de acôrdo com a lei das sociedades, sociedades anônimas "sem a participação do fundador".

Na *URSS,* as emprêsas de Estado constituem, considerado o regime econômico e social, assim como as condições prevalentes em matéria de propriedade, o único tipo de emprêsa existente. No setor agrícola, estas emprêsas denominam-se *sovkhozes*. A maior parte das emprêsas existentes, na esfera local, são, igualmente, emprêsas de Estado. Estas últimas estão divididas, segundo sua importância e modo de gestão, em emprêsas subordinadas ao Estado federal, às repúblicas federais, às repúblicas e às coletividades locais. Uma das características essenciais da URSS é, pois, a existência de um tipo principal de emprêsa pública.

Na *Tcheco-Eslováquia,* só há uma espécie de emprêsa possível de ser, de u'a maneira geral, considerada pública. São as "organizações socialistas", também chamadas de organizações públicas de caráter econômico. As organizações beneficiárias do orçamento não estão compreendidas nesta categoria.

Existem organizações econômicas públicas cuja competência se estende à totalidade do território e que são geridas por órgãos centrais, e organizações cuja competência só abrange uma parte daquele — circunscrições intermediárias, municipalidades — e que são administradas por comissões populares.

No tocante à *Hungria,* o relator nacional distingue dois tipos de emprêsas públicas, a saber: as emprêsas de Estado, que a êste pertencem exclusivamente, e as "emprêsas públicas" criadas por organizações cooperativas e sociais. Existem emprêsas na esfera central e na local, de acôrdo com a divisão do território.

Quanto à *Polônia,* o relator nacional menciona a existência de um tipo de emprêsa, as emprêsas de Estado consideradas organismos públicos.

Na *Iugoslávia,* existem emprêsas públicas, em todos os setores da economia: produção, comércio, transportes e serviços de caráter econômico. Há um tipo comum a todos os setores da economia, aqui compreendidas as ferrovias, os PTT, a eletricidade e os serviços públicos e mesmo os bancos e companhias de seguros. As emprêsas públicas não podem ser divididas segundo sua importância, como ocorre, habitualmente, nos países socialistas, segundo tenham sido instituídas pelo Estado federal, por uma república, um distrito ou alguma outra autoridade. Há diferenças no que concerne à gestão das emprêsas públicas, mas isto nada modifica, em princípio, contanto que ditas emprêsas sejam do mesmo tipo, tenham o mesmo estatuto e sejam ligadas pelas mesmas relações.

As soluções acima indicadas interessam um grande número de emprêsas, mesmo se não se levam em conta as emprêsas locais, sociedades mistas e administrações (*régies*) públicas mistas. Todo sistema jurídico tem suas formas e tipos próprios e pode dizer-se, considerando-se o conjunto dos países, que o pragmatismo prevalece, dentro de certos limites.

O relator geral não pode deixar de lembrar-se de que, em um grande número de países, a classificação — isto é, a determinação dos diferentes tipos de emprêsas — foi feito *a posteriori,* e que tal classificação não decorre dos princípios que regem a criação das emprêsas públicas, mas de que a natureza destas é determinada pelo legislador, ou alguma outra autoridade, em função das exigências da época, de considerações políticas, bem como de um certo número de outros fatôres. Não se pode dizer, todavia, que tal regra seja de aplicação geral. Desde logo, nos países anglo-saxões, e naqueles cujo regime jurídico foi influenciado pelo dos países em questão, encontram-se, freqüentemente, administrações (*régies*) públicas e sociedades públicas. Existem, igualmente, formas intermediárias, tais como os departamentos subordinados ao Estado e de caráter comercial. Em certos países da África e da Ásia que se ocuparam desta questão, existem formas especiais de organização, como emprêsas de Estado regidas por legislação peculiar à região onde se situam.

Convém sublinhar que, em certos países da Europa, as emprêsas públicas são consideradas sob o ângulo de princípios *a priori*. É o caso da França, Noruega, Suécia e de alguns outros países onde existem tais tipos de emprêsas públicas.

Nos países socialistas, existem um único tipo de emprêsa, qual seja o das organizações econômicas do Estado (ou socialistas), classificadas de acôrdo com sua importância ou subdivisões territoriais.

Embora os tipos sejam mais ou menos definidos, resulta dos relatórios nacionais que sòmente aquêles tipos essenciais de emprêsas são tomados em consideração e que os mesmos são muito numerosos. Convém ser muito prudente, quando se trata de comparar as emprêsas de vários países, especialmente as que são aparentemente idênticas.

Na maior parte dos países, é o legislador que se pronuncia sôbre a escolha de um tipo determinado, e as adaptações são feitas em função do momento, de considerações políticas, da amplitude do contrôle e de outros fatôres indicados. À primeira vista, êste pragmatismo apresenta certas vantagens, mas pode ser que uma análise mais profunda não levasse à mesma conclusão. Abstração feita da parte tomada pelo Estado nas sociedades de responsabilidades limitadas, das quais o Estado participa, por diferentes razões, o fato de existirem diversos tipos de emprêsas públicas, bem como de numerosas variações, comporta em si um risco, o de se ver reduzir-se, constantemente, o contrôle público e de se favorecer uma situação administrativa e burocrática na qual a administração vê a justificação não só de sua existência, como ainda, de sua expansão. Ocorre, freqüentemente, que cada tipo, ou variação, exige regras jurídicas particulares e as emprêsas do mesmo tipo acabam por ter estatutos diferentes. Nisto é que residem as deficiências do sistema, segundo o relator geral. Mas, bem entendido, é a análise das condições que prevalecem, em cada país, que deve permitir determinar quais são os fatôres dominantes e as vantagens mais importantes.

B. *Modo de constituição das emprêsas públicas*. Quase não há diferenças essenciais entre os diversos países, no que concerne à constituição das emprêsas públicas. Estas são criadas em virtude de lei ou outra decisão do Parlamento, do chefe de Estado ou do govêrno. No caso das sociedades de economia mista, o Estado participa do capital da emprêsa. Numerosos são, aliás, os países em que as emprêsas públicas são criadas pelos órgãos administrativos.

Em geral, nenhum procedimento especial está previsto para a constituição das emprêsas. Existe, em certos países, uma lei geral que prescreve processo e modos de constituição, ou, então, observam-se, no particular, certas tradições e práticas.

Eis, a título exemplificativo, como as coisas se passam em diferentes países.

Nos *Estados Unidos*, existe uma lei especial, intitulada *Government Cooperation Control Act* (Lei de Contrôle da Cooperação Governamental), que determina as formas de contrôle das sociedades subordinadas ao govêrno federal, mas não dá aos órgãos executivos o poder de criá-las. Na esfera federal, as emprêsas são criadas em virtude de lei especial, que define seus direitos e obrigações, bem como seu campo de atividade. Além disto, a mencionada lei estipula que tôdas as leis especiais criadoras de sociedades devem obedecer às suas disposições.

Consoante a lei geral sôbre emprêsas vigentes na *Tcheco-Eslováquia,* as emprêsas públicas são criadas por um ministro, de acôrdo com o competente Conselho do Povo (na esfera municipal, por exemplo) e a Federação Sindical, ou pelo Conselho do Povo, de acôrdo com uma autoridade superior similar (se fôr o caso, com o assentimento do ministro competente e da Federação dos sindicatos). Após ter criado uma emprêsa pública, o órgão competente edita o ato de criação e atribui à emprêsa o patrimônio que pela mesma será gerido. O ato de criação contém as disposições essenciais que regem a emprêsa.

Na *Hungria,* a decisão é tomada pelo ministro, com ou sem a participação do Conselho do Povo. Tal decisão deve ser aprovada — é uma regra própria a êste país — pelo Serviço Nacional de Planificação, pelo ministro das Finanças e, tratando-se de emprêsas de especial importância, pelo govêrno.

Na *Polônia,* as formas de criação das emprêsas públicas são as mesmas da Hungria.

Na *Suécia,* apenas a autorização do Parlamento é exigida para a criação de emprêsas públicas.

Na *República Federal Alemã,* as emprêsas sob a disciplina do direito público (*Körperschaften, Anstalten*) são criadas em virtude de lei especial. As emprêsas públicas com personalidade jurídica são organizadas com base nas disposições correspondentes do direito privado.

Na *Espanha,* as formas de criação das emprêsas públicas têm um caráter muito excepcional, em razão da raridade das indústrias privadas. A lei instituiu um processo especial para a criação de emprêsas públicas ou a expansão de emprêsas existentes. O govêrno deve, em primeiro lugar, publicar, no jornal oficial, um anúncio em que convida as emprêsas privadas a executar o programa pretendido, nos limites e prazos fixados. Sòmente se o anúncio nenhum resultado produzir, poderá criar-se uma emprêsa pública, ou desenvolver-se a que já existe. Certas emprêsas são criadas em virtude de lei.

Existem disposições semelhantes em *Israel,* onde se podem criar emprêsas públicas, a fim de fazer face a uma necessidade por ação direta. O govêrno concede uma autorização especial para o estabelecimento de indústrias nas regiões em desenvolvimento, em cooperação com o setor privado. Pode, igualmente, criar, em certos casos, emprêsas públicas. A propósito, êste país possui uma lei geral sôbre emprêsas. Algumas delas são organizadas de acôrdo com esta lei, enquanto outras o são consoante leis especiais.

Na *Iugoslávia,* a situação reveste um caráter excepcional. Emprêsas públicas podem ser criadas pelo Parlamento federal e pelos Parlamentos das repúblicas, bem como pelas municipalidades, emprêsas e institui-

ções públicas e, até mesmo por grupos de cidadãos. De acôrdo com a lei iugoslava, o que importa não é o criador da emprêsa, mas, apenas, as características da mesma. O fundador não exerce, como tal, nenhuma influência sôbre a emprêsa, salvo no que concerne a certas relações disciplinadas, exclusivamente, pelo direito civil. Decorre, daí, que tôda emprêsa pública iugoslava deve ser gerida, dentro do quadro do regime econômico geral e segundo o plano econômico.

Em princípio, não importa quem possa criar uma emprêsa pública, desde que a lei seja observada. Tôdas as emprêsas são organizadas de acôrdo com a lei, que se aplica, pois, a todos os casos.

Como evidenciam as linhas anteriores, as formas de criação das emprêsas públicas não são expostas, de um modo absolutamente completo, pelos relatores nacionais. Em certos países, criaram-se emprêsas públicas por via da nacionalização (Áustria, França, Grã-Bretanha, Hungria, Iugoslávia, Polônia, Tcheco-Eslováquia, etc.), na maior parte das vêzes mediante indenização total ou parcial dos possuidores de bens nacionalizados. As razões de tais decisões podem ser de ordem política, econômica ou fiscal, assim como os riscos a que estão expostos os investimentos, a penúria de capitais privados, e, em certos países, o desejo de manter, de um modo indireto, a iniciativa privada, salvaguardando a emprêsa particular. Os motivos alheios à economia — de ordem cultural ou científica, prestações de serviços de caráter não-econômico — não são excepcionais. Mas os motivos pelos quais as emprêsas públicas são criadas, ou dotadas de um estatuto, não nos permitem compreender bem em que consiste o processo de constituição, isto é, quais os fatôres materiais e econômicos que são a base dêste processo.

Em outras palavras, é, no curso do processo de constituição, que se examinam questões tais como a necessidade de criar uma emprêsa pública, o rendimento e a eficácia da mesma, o método mais apropriado, os meios de obter as matérias-primas, a energia e os materiais de reprodução, a mão-de-obra necessária, etc. Nos países de economia planificada, como também naqueles onde foram aprimorados programas de desenvolvimento ou instrumentos similares de caráter não-econômico, é necessário adaptar as emprêsas públicas aos planos de Estado, aos programas, etc.

Encontramo-nos, pois, diante de duas considerações: de um lado, a necessidade de criar uma emprêsa pública de um tipo determinado e adaptá-lo às condições gerais; de outro, certificar-se, prèviamente, de que tôdas as garantias exigidas no tocante aos investimentos e ao rendimento futuro da emprêsa estão reunidas.

No que tange às nacionalizações, os postulados acima não são todos, porém, examinados e, segundo a opinião do relator, isto não é necessário. Mas, desde que uma emprêsa pública é criada por outro meio que não a nacionalização, é importante proceder a pesquisas de ordem econômica e social concernentes ao processo de criação.

Tal processo deve ser precedido de pesquisas nos dois campos, pois, do contrário, será, apenas uma formalidade jurídica desprovida de sentido e sem base em nenhum fundamento sólido. Considerando que as emprêsas públicas são criadas por órgãos políticos, o legislador presume existente tal fundamento. Nos relatórios nacionais, esta parte do processo não é objeto de exame aprofundado, sob o ângulo do procedimento de constituição das emprêsas, mas é abordado sob outros aspectos, dos quais trataremos mais adiante. Convém não perder de vista certos fatos importantes. Os relatórios nacionais aludem tanto a sociedades anônimas, quanto a outras, cujo objetivo não é claramente definido. Estas podem dedicar-se a atividades industriais e comerciais, bem como a atividades subordinadas a setores econômicos determinados. O objetivo destas sociedades não é definido com precisão, nem limitado a um tipo determinado de produção, de atividade comercial, de transporte ou de serviços. Compete, pois, ao fundador assegurar a rentabilidade e a eficiência dos serviços que lhe estão subordinados a exercer um contrôle sôbre os responsáveis, desde que tenha poder para tal.

Como mostram os relatórios, as emprêsas públicas têm, em geral, um objetivo bem determinado. O Estado ou qualquer outro fundador assegura, em seu próprio interêsse, um nível ótimo em matéria de investimentos, assim a rentabilidade e a eficiência da emprêsa.

O relator *húngaro* sublinha a necessidade de obter a concordância do órgão de planificação para a criação de uma nova emprêsa. É o que permite adaptar o desenvolvimento da emprêsa às exigências do plano.

O relator *tcheco-eslovaco* indica que o patrimônio da emprêsa pública lhe é atribuído no momento em que o ato de constituição é dado à luz. Êste deve estar de acôrdo com o código econômico.

Nos têrmos da lei *iugoslava,* o fundador está obrigado a apresentar ao mesmo tempo que a proposição que visa à criação de uma emprêsa pública, um conjunto de elementos comprobatórios de que tôdas as condições de ordem econômica e social estão preenchidas.

As emprêsas públicas, tal como são observadas, na maioria dos casos, apresentam as seguintes características gerais:

a) foram criadas seja pelo Estado ou um organismo público, seja com a participação de um ou de outro;

b) são dotadas de personalidade jurídica;

c) exercem suas atividades, que pertencem ao domínio econômico, na base da autonomia e de acôrdo com os princípios econômicos;

d) não pertencem a particulares, se bem que o capital privado delas possa participar;

e) suas relações com o Estado, no que concerne aos contrôles e à participação na sua gestão, são reguladas quer por disposições legais

gerais, quer pelo plano geral ou pelo programa de atividade ou de desenvolvimento econômico; podem ser, assim, determinadas pelos proprietários dos capitais.

De início, há divergências de pontos de vista no que concerne ao estatuto das emprêsas públicas. Alguns consideram que organismos encarregados de manter os serviços públicos, quer se trate de distribuição de água, estradas, aeroportos, etc. não deveriam ser considerados emprêsas públicas. Outros são de opinião que as emprêsas subordinadas a autoridades locais, notadamente os bancos e, sobretudo, as sociedades públicas de desenvolvimento, não deveriam, tampouco, ser assim classificados. O relator geral considera, quanto a êle, e isto não foi contestado por ocasião do congresso de ciências administrativas, que não pode haver, no particular, nenhuma diferença em razão das atividades. Tôda atividade organizada *sob a forma de emprêsa pública,* ou sob uma forma à qual atribuída tal natureza — a saber, o exercício de atividades econômicas —, deve ser classificada na categoria das emprêsas públicas. Certamente, as diversas legislações podem dar às atividades em questão uma prioridade efetiva ou meramente formal. Do ponto de vista internacional, o fenômeno deve ser observado, porém sob um ângulo tão amplo quanto possível. A definição da ação de emprêsa pública não exclui, pois, qualquer atividade, desde que esta seja considerada de ordem econômica, embora as emprêsas públicas se ocupem, sobretudo, da produção e do intercâmbio de mercadorias, bem como de prestações de serviços de caráter econômico, as quais podem ser consideradas, até certo ponto, como equivalentes à produção de bens intelectuais.

Certos aspectos da noção de emprêsa pública dão, igualmente, lugar a críticas. Tal é o caso, notadamente, do que tange à questão do fundador. Numerosos são os países onde o estatuto de emprêsa pública pode ser conferido a uma emprêsa que não seja criada nem pelo Estado, nem por organismos ao mesmo subordinados. Em certos países, uma emprêsa é classificada como pública, nos têrmos de uma disposição da Constituição, enquanto, em outros, esta natureza é conferida a uma emprêsa criada por um banco "misto". Embora se trate de exceções decorrentes das relações que vinculam a emprêsa e não o fundador, e que levam a considerar o conjunto das emprêsas públicas sob nova perspectivas, isto em nada modifica as noções fundamentais na matéria.

O segundo elemento é objeto de críticas particularmente enérgicas. Numerosos são os países onde emprêsas sem personalidade jurídica própria são classificadas como emprêsas públicas. Em certos países socialistas, êste estatuto não é conferido por lei, embora isto seja, em princípio, possível. Em um grande número de países, setores da Administração tornados independentes e dedicados a atividades de caráter econômico, são consideradas emprêsas públicas. O relatório geral vincula êste elemento às noções sôbre as emprêsas públicas, porque considera o fato de que os setores em questão são jurìdicamente distintos da Administração

do Estado, como essencial, abstração feita do grau de autonomia, ou, se se prefere, de contrôle. Quando não existe personalidade jurídica própria, está-se em presença, não de uma emprêsa pública — mas sòmente de atividades que podem ser muito importantes, sem que seja possível fazer uma distinção mais precisa. Aliás, não é indispensável que o organismo interessado seja dotado de personalidade jurídica, embora seja desejável que tenha, ao menos, um estatuto *de facto*, considerado em função de sua organização e das relações que o vinculam.

O terceiro elemento já foi objeto de exame. No que concerne ao quarto, isto é, a propriedade, limitamo-nos a acentuar o aspecto negativo da questão, ou seja, que uma emprêsa pública não pertence a particulares, não estando, porém, a participação de capitais privados necessàriamente excluída. Por outro lado, numerosos são os que se opõem à idéia de classificar as emprêsas e cooperativas no grupo das emprêsas públicas. Suas objeções são justificadas, quando se trata de tipos "próprios" de emprêsas públicas organizadas de acôrdo com o direito público. Admitindo-se, entretanto, que emprêsas organizadas na base do direito privado, sob a forma de sociedades anônimas, ou similar, sejam consideradas emprêsas públicas, desde que o Estado possua a maioria de suas ações, é difícil contestar que as emprêsas cooperativas possam, igualmente, figurar, em condições análogas, entre as emprêsas públicas. Trata-se, por conseguinte, de fazer a distinção entre as formas de propriedade pelas quais se caracterizam as emprêsas públicas, as emprêsas de Estado e as emprêsas sociais. Isto não significa que se deva fazer figurar as cooperativas entre as emprêsas públicas, mas que o direito de um país, de considerar, em certas condições, uma emprêsa cooperativa como emprêsa pública não pode ser contestado.

O quinto aspecto da noção de emprêsa pública merece uma atenção particular. Pode dizer-se que a dependência relativamente ao Estado, ou a organismos locais, e o contrôle exercido pelo Estado sôbre as emprêsas públicas constituem uma característica geral (um único país faz exceção a êste respeito). Mas esta função, da qual trataremos, em pormenores, mais adiante, é exercida de várias maneiras. A noção de contrôle estatal é discutida, com razão, embora à mesma, freqüentemente, se tenha recorrido. É ela, ao mesmo tempo, ampla e variada, na sua importância e em seu campo de aplicação. Segundo certos teóricos, o contrôle do Estado representa uma condição *sine qua non*. Outros, ao contrário, são extremamente reticentes a êste respeito, e procuram limitá-la ao que existe de essencial no plano das relações entre o Estado e as emprêsas públicas. Outros, ainda, consideram que uma emprêsa pública pode existir sem nenhum contrôle por parte do Estado, isto é, que deve ela ficar sujeita ao mesmo contrôle que uma emprêsa privada e que *tertium divisionis* é, apenas, uma característica da propriedade. Como quer que seja, considera-se, na maior parte dos países, que deve haver um certo contrôle, e que êste último é um dos aspectos fundamen-

tais do estatuto das emprêsas públicas. Mas a opinião que prevalece é a de que dito contrôle deve ficar limitado a certos elementos e que não deve abranger a totalidade das atividades da emprêsa. Podemos dizer, pois, que o contrôle faz parte integrante da noção de emprêsa pública. Esta questão, ainda imprecisa no plano jurídico, será objeto, bem como os setores que abrange, e as modalidades de realização do contrôle, de um exame em diversas seções do presente relatório. O contrôle do Estado, repetimos, é um dos elementos que cabe considerar no estudo das emprêsas públicas, convindo acrescentar que numerosas reservas são formuladas nesta matéria.

Finalmente, é necessário considerar a ordem na qual são considerados os diversos elementos. Alguns julgam ser a questão da propriedade a mais importante, tendo em vista que o *substratum* material de uma emprêsa pública é constituída pelo patrimônio à mesma fornecido pelo Estado. Tal ponto de vista baseia-se num argumento poderoso, que é o seguinte: em numerosos países, em particular nos países socialistas, é o patrimônio cuja gestão é confiada a uma emprêsa pelo Estado, que constituiu o elemento fundamental na definição da noção de emprêsa pública. Os conceitos de emprêsa pública e de patrimônio do Estado são, pois, de algum modo, equivalentes.

A ordem na qual são considerados os diversos elementos não reveste grande importância, pois cada um dêles tem o mesmo valor, qualquer que seja seu lugar. Por outro lado, se o relator geral decidiu usar a fórmula "... não pertencente a particulares", foi, sobretudo, em função de certas teorias sôbre a propriedade e também porque a noção de propriedade do Estado, também chamada propriedade "social", não é admitida por todos os países. As tendências mais importantes manifestam-se nos domínios que, até agora, não foram objeto de qualquer síntese. O relator geral crê poder empregar os têrmos "patrimônio de Estado ou patrimônio social", além da expressão "não pertencente a particulares", para responder a tôdas as objeções que poderiam ser formuladas a êste respeito.

C. *Estatuto jurídico*. Convém ressaltar, desde logo, que, no presente estudo, a noção de estatuto jurídico é limitada ao máximo. Abrange, sòmente, a situação jurídica, os atributos da personalidade jurídica, as regras gerais concernentes à posição, autorizações, obrigações e privilégios das emprêsas públicas, ao patrimônio e à propriedade da emprêsa. A situação jurídica suscita um problema muito mais vasto, que abrange, ao mesmo tempo, a organização, a gestão, *a razão social, a firma,* a direção e a representação, etc. Do ponto de vista do direito, o estatuto jurídico engloba tanto os aspectos financeiros, como os outros. O exame destas questões reveste um interêsse especial para o estudo do estatuto, no sentido estrito do têrmo.

Na *URSS,* o estatuto jurídico das emprêsas públicas é fixado por disposições legais. As emprêsas públicas são consideradas como entida-

des jurídicas autônomas, com competência própria, dentro de cujos limites exercem suas atividades econômicas, de um modo independente. Na qualidade de entidades jurídicas autônomas, são vinculadas através de relações jurídicas que variam em função de suas atividades econômicas (tais relações podem ser de ordem administrativa, civil, financeira, etc.).

As emprêsas estão habilitadas a exercer certos podêres concernentes tanto à gestão de seu patrimônio de base e de seus outros recursos, quanto à planificação da produção e, por conseqüência, à celebração de contratos, determinação de suas estruturas, questões de organização, salários, etc.

O patrimônio de que dispõem as emprêsas para exercer suas atividades produtivas, faz parte do patrimônio geral do Estado socialista.

De acôrdo com a legislação civil da URSS e de suas Repúblicas federativas, o patrimônio confiado pelo Estado às organizações é gerido por estas últimas, que exercem seu direito de posse, de uso e de disposição, dentro dos limites fixados pela lei, e segundo os objetivos designados, para suas atividades, pelo intérprete da planificação e das concessões de créditos.

No relatório *polonês,* encontramos a seguinte definição do estatuto jurídico: "Uma emprêsa pública é um organismo dotado de personalidade jurídica e encarregado pelo Estado, de executar, diretamente, tarefas de ordem econômica." As emprêsas de Estado não têm estatuto próprio. Seu estatuto jurídico é definido por lei.

Na *Hungria,* o estatuto jurídico das emprêsas públicas pode ser, em resumo, definido, de forma seguinte: trata-se de emprêsas que funcionam em cumprimento de um estatuto estabelecido pelo diretor, segundo modêlo fornecido por um instituto científico, isto de acôrdo com a organização sindical e com o órgão de gestão da emprêsa. O estatuto acima mencionado deve ser aprovado por êste último. O funcionamento das emprêsas é regido por meio de normas editadas pelo govêrno e baseadas nas quais os ministros competentes baixam regulamentos pormenorizados.

As emprêsas adquirem a personalidade jurídica através do registro. Não são proprietárias do patrimônio que lhes é confiado. Êste continua a pertencer ao Estado e as emprêsas públicas dêle dispõem no interêsse geral.

Na *Tcheco-Eslováquia,* o estatuto jurídico das emprêsas públicas é fixado pela Constituição e pelo Código econômico. Têm elas personalidade jurídica.

A expressão "personalidade jurídica" não figura no Código econômico, mas êste estipula que as organizações econômicas agem em seu nome próprio e são responsáveis por seus atos.

Os direitos e obrigações das emprêsas públicas de caráter econômico são determinados, ao mesmo tempo, pelas regras estabelecidas, nesta matéria, pelo ministro competente ou pelo govêrno, e pelo regulamento editado pelo diretor de cada emprêsa.

Os limites dos direitos e obrigações das organizações públicas de caráter econômico dependem dos objetivos que lhes são atribuídos.

O patrimônio destas organizações pertence ao Estado. É confiado às mesmas para que estas garantam sua gestão. Elas só assumem responsabilidades no tocante às suas obrigações próprias e dentro dos limites do patrimônio que lhes foi confiado. O organismo habilitado a criar emprêsas públicas de caráter econômico pode fundi-las, dividi-las e separá-las.

O relator austríaco faz uma exposição, à parte, sôbre os aspectos jurídicos da propriedade e assinala que a ciência administrativa distingue entre *"Finanzvermögen"* e *"Verwaltungsvermögen"*. Êste último têrmo designa os bens que não produzem qualquer renda, mas que respondem pelas necessidades próprias das administrações públicas. A noção de *"Finanzvermögen"* engloba a totalidade do patrimônio do Estado, cujas rendas são utilizadas no interêsse geral, isto é, satisfazem necessidades puramente financeiras. O patrimônio das emprêsas públicas está, igualmente, incluído nesta categoria geral. A economia privada compreende tôdas as formas de gestão pública nas quais o Estado age como pessoa moral privada. Nos limites do regime jurídico em vigor, na Áustria, as diferenças entre as emprêsas públicas e as emprêsas privadas residem, sobretudo, nos liames tradicionais, aos quais estão sujeitas as atividades públicas. Eis por que as emprêsas públicas podem revestir diferentes formas jurídicas: emprêsas beneficiárias do orçamento, usinas administradas pelo Estado, estabelecimentos autônomos criados com o fim de realizar objetivos econômicos, e emprêsas públicas organizadas sob a forma de sociedades privadas dotadas de personalidade jurídica.

Na *Índia,* o estatuto jurídico das emprêsas públicas é análogo ao encontrado, em numerosos outros países: uma sociedade pública é um *statutory body* (ente legal), criado em virtude de lei votado pelo Parlamento. Êste organismo é dotado de personalidade jurídica e, nesta qualidade, pode adquirir, possuir e alienar bens.

As emprêsas de Estado, tais como as sociedades por ações, são criadas consoante a lei de sociedades (*Companies Act*). Qualquer emprêsa é considerada como de Estado, desde que o govêrno central ou o de um Estado — ou o Estado como tal — nela tenha uma participação que represente cinqüenta e um por cento, no mínimo, do capital. Do ponto de vista jurídico, é considerado proprietário da emprêsa pública aquêle que possui seu capital. Nas emprêsas de Estado, é o Presidente ou o govêrno.

Na *República Árabe Unida,* uma emprêsa pública é um organismo dotado de personalidade jurídica e que possui um capital fornecido por uma pessoa de direito público, e que lhe permite exercer uma atividade econômica. As emprêsas públicas, organizadas sob a forma de sociedade, de instituições públicas ou de organismos, são dotadas de personalidade jurídica.

Não existe legislação única a regular tôdas as formas de emprêsas públicas. O legislador classificou as emprêsas públicas em quatro grupos, segundo seu estatuto jurídico. Tais grupos são:

a) os organismos públicos, isto é, emprêsas públicas que exercem uma atividade econômica de caráter agrícola, comercial, ou outra, e dotadas de personalidade jurídica. Êstes organismos são regidos por lei que lhes define a situação jurídica no que concerne às suas relações com o Estado, à extensão do contrôle exercido por êste, a seus recursos financeiros, aos modos de elaboração de seu orçamento, etc.;

b) as instituições públicas, ou seja, emprêsas administrativas que, em princípio, não exercem nenhuma atividade de caráter econômico, pôsto que possam fazê-lo, a título excepcional, hipótese em que não visam a nenhum fim lucrativo, mas têm, apenas, por objeto prestar serviços aos particulares, sem nenhuma consideração de ordem financeira;

c) as sociedades pertencentes ao setor público, que são criadas e geridas consoante as regras de direito comercial, e aplicam certas disposições especiais, tais como as relativas à transferência dos podêres da assembléia geral de acionistas para os representantes dos podêres públicos, ao estatuto dos trabalhadores empregados nas sociedades, etc.;

d) as sociedades geridas por emprêsas públicas cooperativas e submetidas a regras peculiares.

O relator *brasileiro* define as emprêsas públicas como sendo as sociedades de direito privado submetidas às disposições do direito comercial e do direito administrativo.

Na *Grã-Bretanha,* o Estado é, ao mesmo tempo, o proprietário e o gerente do capital da indústria nacionalizada. Tôdas as emprêsas públicas são dotadas de personalidade jurídica e têm o poder de firmar os contratos em seu próprio nome. Escapam ao contrôle financeiro ao qual o Parlamento submete os *government departments* (departamentos governamentais). Os membros de seu pessoal não têm o estatuto de funcionário. As condições de emprêgo e as remunerações são fixadas pelos organismos interessados.

Na *República do Iraque,* as emprêsas públicas são dotadas de personalidade jurídica e são independentes, nos planos administrativo e financeiro.

Nos *Estados Unidos,* as emprêsas públicas são consideradas organismos de Estado. Seus dirigentes são funcionários do Estado, responsáveis perante o Presidente e certos funcionários do Govêrno, e controlados por êstes últimos. Seu pessoal é composto de funcionários do Estado, enquanto seus recursos financeiros e os outros meios de que dispõem para exercer suas atividades, pertencem, direta ou indiretamente, ao Govêrno.

As emprêsas constituídas em sociedade são dotadas de personalidade jurídica. Dispõem de seu patrimônio em seu próprio nome, ainda que êste pertença, afinal, ao Estado. São responsáveis por sua gestão, bem como pelos compromissos por elas firmados. Ocorre, por vêzes, que seus compromissos são cobertos pela garantia do Estado, mas isto não acontece sempre. Se não estão em condições de fazer face às suas obrigações, o Estado a elas se substitui.

As emprêsas não constituídas em sociedades não são dotadas de personalidade jurídica. Dispõem de seu patrimônio em nome do Estado e gozam, no plano judiciário, de uma imunidade semelhante à dos organismos de Estado. Suas obrigações são consideradas como da responsabilidade dêste último.

Não existe lei geral que defina o estatuto, os podêres e as obrigações das emprêsas públicas. Estas são regidas pela lei criadora desta ou daquela emprêsa determinada. A lei intitulada *Government Corporation Control Act* (Lei de Contrôle das Emprêsas Governamentais) contém regras gerais concernentes às sociedades subordinadas ao Estado. Estas estão obrigadas a submeter seu orçamento anual ao exame e à aprovação do Presidente e do Congresso. As operações financeiras destas emprêsas são controladas pelo *General Accounting Office* (Serviço de Contabilidade Geral), segundo os métodos aplicados pelas emprêsas comerciais.

Na *República Federal Alemã,* a organização das emprêsas públicas é variável. As emprêsas de financiamento existentes no âmbito das circunscrições (trata-se de departamentos que gozam de certa autonomia) não são dotadas, em regra, de personalidade jurídica. As emprêsas independentes (*Eigenbetriebe*) existentes no nível do Estado federal e dos *Länder* constituem serviços pròpriamente administrativos que podem ter personalidade jurídica, segundo as necessidades (*Zweckmässigkeix*), mas cada caso particular é examinado separadamente e a decisão é, freqüentemente, tomada em função das condições do mercado. Certas emprêsas, embora não tenham personalidade jurídica, estão habilitadas a intentar ações na justiça, na qualidade de rés ou autores. Os *Anstalten* e os *Körperschaften* de direito público têm personalidade jurídica. Mas sua organização jurídica é diferente, dado que êstes grupos de emprêsas têm objetivos próprios.

Na *Suécia,* as emprêsas públicas, como tais, não são pessoas morais. Podem alienar seu patrimônio, à exceção dos bens móveis, sem obriga-

ção de pedirem autorização especial. O patrimônio que possuem é considerado como sendo o do Estado e não o seu. Não têm meios financeiros próprios e suas disponibilidades monetárias são depositadas no Serviço da Despesa Pública.

As sociedades comerciais pertencentes ao Estado têm o estatuto de sociedade por ações e estão subordinadas ao direito comum.

O *relator da Tunísia* declara que as emprêsas públicas possuem estanomia mista obedece às disposições do direito comercial. As demais emprêsas públicas, notadamente as de mineração, são dotadas de personalidade jurídica, na medida necessária à produção e à comercialização. Tôdas as emprêsas públicas são consideradas organismos de direito público, com personalidade jurídica distinta da do Estado.

O *relator da Tunísia* declara que as emprêsas públicas possuem estatuto de organismo público e que nenhum problema existe a êste respeito. As sociedades de economia mista são regidas, quanto a seu patrimônio, pelo direito público aplicável, em princípio, aos estabelecimentos públicos, isto, sem prejuízo do exercício de um direito de tutela pelos podêres públicos.

Na *França,* as emprêsas públicas aplicam, em matéria de gestão, as regras do direito privado e são dotadas de personalidade jurídica. São proprietárias de seu patrimônio e a responsabilidade que assumem é distinta da do Estado.

Nenhuma lei geral rege as emprêsas públicas. Considera-se, com efeito, que uma lei desta natureza prejudicaria sua flexibilidade e reduziria sua aptidão de adaptar-se às condições próprias de cada um dos setores da economia.

Ao contrário, existe um grande número de regras comuns, notadamente, no que concerne ao contrôle — aqui se nota a existência de regras pràticamente uniformes para tôdas as emprêsas públicas — e a certos outros aspectos da gestão (representação do Estado nas sociedades de economia mista, prestação de contas, etc.).

Na *Bélgica,* as emprêsas públicas são pessoas morais. Aquelas cujo orçamento é votado pelo Parlamento, são organismos administrativos geridos pelos ministros competentes. Diferem de outras instituições, no sentido de que sua contabilidade é organizada segundo os métodos aplicados pelas emprêsas industriais e comerciais, isto para assegurar uma descentralização parcial das emprêsas. As emprêsas cujo orçamento não é submetido ao Parlamento, as emprêsas sob a forma de sociedades por ações tuteladas pelo Estado, e as emprêsas bancárias são dotadas de certa autonomia, de acôrdo com as disposições da lei que lhes rege a constituição. Certas emprêsas públicas gozam de muito ampla autonomia, nos planos administrativo e financeiro. A contabilidade de algumas delas é organizada da mesma forma que a das instituições

estatais. O estatuto do pessoal é regulamentado pelo Rei, segundo proposta do ministro competente. As emprêsas públicas têm, todavia, o direito de fixar regras aplicáveis a seu pessoal, desde que isto não seja contrário a seu estatuto.

A lei *iugoslava* reconhece a personalidade jurídica, plena e integral, em favor de tôdas as emprêsas públicas. O Estado só possui tais direitos no tocante às emprêsas criadas em decorrência da Constituição e das leis. O estatuto das emprêsas não é regido pela lei e não podem as mesmas ser fundidas nem subdivididas por êste meio. O Estado não pode privá-las de seu patrimônio, salvo se recorreu às mesmas modalidades usadas com relação à propriedade privada. Em outras palavras, semelhante medida deve ser inspirada pelo interêsse coletivo, que é o determinado de acôrdo com a lei. É, pois, a própria emprêsa que resolve, com tôda a independência, as questões com relação a seu estatuto, bem como tôdas às outras questões. Só a lei federal pode estabelecer exceções a esta regra — o que, de resto, é raro — para os serviços públicos.

Segundo a Constituição, as emprêsas — não mais, de resto, que o Estado — não são proprietárias em face do direito. Tôda emprêsa pública dispõe, entretanto, nesta matéria, de amplíssimos podêres, que lhes permitem exercer suas atividades. Ela assume responsabilidade pessoal no que concerne às suas obrigações relativas ao patrimônio que gere. Quanto ao Estado, êste não é nem financeiramente responsável perante a lei, nem garante de tais obrigações, exceto se êle decide, de forma diferente, e se promulga lei especial com êste fim. Êle, só muito raramente, intervém na gestão das emprêsas.

Como se depreende dos relatórios, o estatuto jurídico das emprêsas públicas varia, consideràvelmente, embora seja possível encontrar um denominador comum aplicável a tôdas. É o sistema jurídico próprio a cada país que marca, com suas características, o estatuto das emprêsas públicas. A tradição é o fator essencial no que concerne ao desenvolvimento das instituições. Numerosos são os países em que as questões relativas ao estatuto jurídico das emprêsas públicas, são consideradas com base em princípios preestabelecidos e reguladas de acôrdo com êstes últimos.

Parece poder a situação ser resumida do seguinte modo:

a) as emprêsas públicas são dotadas de personalidade jurídica, mas o alcance e as modalidades de aplicação desta variam (quer se trate da capacidade de contratar, dos aspectos financeiros, administrativos, etc.) e raras são as emprêsas públicas que possuem tôdas as características inerentes à personalidade jurídica;

b) o Estado é, afinal, o proprietário do patrimônio, enquanto as emprêsas públicas exercem os direitos decorrentes da propriedade, mas êstes últimos são limitados, dentro de certas medidas. A questão de saber quem é o proprietário, ou o garante do serviço, é sempre resolvida com base nas relações de propriedade, também chamadas relações de

produção (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Noruega), quer se trate de uma emprêsa pública, do Estado ou de um organismo autônomo. Sòmente os iugoslavos não reconhecem a existência de direitos na medida em que concernem à propriedade do patrimônio gerido pela emprêsa ou pelo Estado.

Não conviria, para salvaguardar os interêsses de terceiros, intensificar a ação na esfera internacional, a fim de se determinar, com mais precisão, o que é o patrimônio das emprêsas públicas, bem como a existência ou inexistência de garantias do Estado que não resultem de negócios bilaterais? Considerando que certas legislações não reconhecem estas noções e que há entre aquelas diferenças consideráveis, não é difícil que as jurisdições internacionais ou nacionais sejam tomadas de litígios sôbre tais questões. As sentenças proferidas, baseadas, essencialmente, nas condições próprias ao país em causa, são, por êsse motivo, suspeitas.

Considerando-se o que acima foi dito, é possível encontrarem-se soluções apropriadas no que concerne ao estatuto das pessoas morais. Geralmente, as emprêsas públicas são dotadas de personalidade jurídica, em virtude de lei geral ou especial. Mas tal maneira de proceder é cada vez menos justificável. Mesmo quando uma emprêsa pública possui qualidade de pessoa moral, esta é limitada em uma medida mais ou menos ampla, em função de certas disposições legais. A amplitude do contrôle, bem como a influência do plano ou do programa são de tal sorte que, de fato, quase nada subsiste, no plano jurídico, da noção tal como era concebida, originàriamente. O Estado, o distrito, ou qualquer outra entidade que crie emprêsas públicas, conserva um certo número de privilégios importantes que, de fato, prejudicam o estatuto da pessoa moral e reduzem-na ao papel de executora, cuja vontade só pode manifestar-se, numa medida mais ou menos limitada. Semelhante estado de coisas é a conseqüência das exigências de ordem social, bem como das tendências às quais está sujeita a influência exercida pelo Estado sôbre a economia e o conjunto da gestão econômica. Certamente, notam-se tendências importantes no sentido da desnacionalização. Aliás, observam-se, freqüentemente, duas tendências opostas, nesta matéria, a saber: uma limitação da personalidade jurídica, no caso das emprêsas públicas, e, por outro lado, uma ampla aceitação desta noção. Tal questão deve, pois, ser objeto de exame. Em primeiro lugar, é preciso notar que numerosas legislações reconhecem a personalidade jurídica, quaisquer que sejam os limites aos quais esta foi reduzida, e êste fator deve ser tomado em consideração. O mais elevado grau de independência deve ser traduzido pela noção de "personalidade jurídica integral". Esta noção já é conhecida e aplicada, em certos casos, notadamente na arbitragem de litígios internacionais que interessam ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. A noção aludida deve acentuar a vontade jurìdicamente independente de uma pessoa moral — isto é, de uma emprêsa pública —, em todos os domínios relativos a seu estatuto

e às suas atividades, bem como nas outras relações com o Estado e Sociedade. Esta deve ser a expressão máxima da independência de uma emprêsa pública. A noção de "personalidade jurídica integral" de uma emprêsa pública deveria, de alguma forma, despertar a idéia de um tipo de organização que não exclua o caráter relativo nem a flexibilidade do conceito básico, bem como de um grau tão elevado quanto possível de independência do sujeito, o qual, por seu turno, equivale, ou quase equivale, ao da personalidade jurídica.

A propósito, convém sublinhar que o número de emprêsas públicas difere, consideràvelmente, de um país para outro. Esta cifra oscila entre dez e várias centenas e atinge mesmo dezenas de milhares, nos países socialistas. Sem exagêro, é possível imaginar as repercussões de tal estado de coisas sôbre o estatuto das emprêsas públicas, bem como sôbre as outras condições que se relacionam com as mesmas. Isto influi, naturalmente, sôbre a organização do Estado, sobretudo sôbre seus órgãos administrativos e de planificação, notadamente nos casos em que o Estado controla, dentro de certos limites, as emprêsas públicas, o que é o mais comum.

Nos países onde as emprêsas públicas não são muito numerosas, isto não é fato corrente. É preciso não deduzir, daí, que a emprêsa privada seja o tipo de organização predominante. Nos países de economia mista, ramos inteiros da economia nacionalizada são considerados pela lei setores assimiláveis, em sua maior parte, ou, completamente, a emprêsas públicas, e são organizados sob a forma de um único serviço ou de um grupo reduzido de emprêsas públicas. Estas emprêsas podem empregar mais de cem mil trabalhadores (pode ser citado, a êste respeito, o *National Coal Board* — Comissão do Carvão Nacional — na Grã-Bretanha). O problema que se apresenta abrange a maneira pela qual se encara a emprêsa pública, bem como as idéias e noções que prevalecem.

Os fatos expostos acima acarretam conseqüências muito importantes no que concerne ao estatuto das emprêsas públicas, às disposições legais que se relacionam com o mesmo, bem como à gestão de ditas emprêsas pelo Estado ou seus órgãos, à planificação, financiamento, organização e exercício de outras funções de contrôle e, finalmente, às relações entre as emprêsas públicas e o Parlamento. É, pois, a natureza destas relações que suscita a principal questão.

Quando se abordam tais problemas, convém ter em conta dois diferentes elementos, difíceis de determinar. Não se trata, necessàriamente, de opor a economia socialista à capitalista. Numerosas emprêsas públicas podem ser encontradas, mesmo nos países de economia mista.

Consideremos, agora, a questão das disposições legais gerais relativas ao estatuto das emprêsas públicas. Quando estas são pouco numerosas, não é exato que disposições dêste gênero sejam necessárias. Mas, desde que sejam em maior número, e, sobretudo, desde que centenas ou milhares de emprêsas estejam submetidas ao contrôle do govêrno

central, é difícil considerar disposições particulares para cada caso, isto é, definir o estatuto e os aspectos essenciais da posição jurídica das emprêsas, sem se preocupar, igualmente, com as relações entre estas e a legislação geral. Trataremos disto, pormenorizadamente, nas conclusões. Convém ponderar sôbre tais problemas, dentro dos limites do exame dos conceitos relativos à gestão das emprêsas públicas, o que, em regra, não se faz. Quando se trata de fenômenos gerais, tomam-se, geralmente, como ponto de partida, a situação e as condições no âmbito local, o que acarreta, freqüentemente, "curtos-circuitos".

D. *Estatuto financeiro.* O estatuto jurídico e o estatuto financeiro das emprêsas públicas estão, em certo sentido, estreitamente vinculados um ao outro. Nos países em que as emprêsas públicas foram constituídas sob a forma de sociedades por ações, seu estatuto financeiro não difere do de qualquer outra sociedade por ações, exceto que o Estado substitui os acionistas privados. Esta diferença é de importância capital, pois é, desta maneira, que o Estado dirige as emprêsas públicas, e a adaptação de formas jurídicas clássicas às realidades novas constitui, apenas, um dos meios disponíveis para a modificação do conjunto das condições, no plano jurídico.

Na maior parte das vêzes, é ao autofinanciamento que as emprêsas públicas têm recorrido, qualquer que seja sua norma jurídica. O princípio da responsabilidade é uma das condições prévias. Raros são os países onde êste princípio não é aplicado. Por outro lado, as emprêsas públicas estão obrigadas, teòricamente, a prover suas próprias necessidades, isto é, viver de seus próprios recursos, contràriamente aos outros órgãos administrativos e orçamentários. Em outras palavras, o princípio, expressa ou tàcitamente, admitido — sem dúvida, trata-se de uma regra geral — consiste em que as emprêsas públicas obtenham os meios necessários a seu funcionamento e à realização de seus objetivos, graças às suas atividades econômicas, ou de outra natureza.

A regra comumente aplicada é da independência financeira. Resume-se a mesma na expressão *"Hozjastveni rascot"*, ou, abreviadamente, *"hozrascot"*, que significa relatório econômico. Trata-se de um relatório indicativo dos resultados das operações da eficácia e da rentabilidade da emprêsa, e demonstrativo dos resultados financeiros, com base nas normas fixadas pela emprêsa (custo de produção, preço de produção e preço de venda), bem como nas relações financeiras com o Estado. Êste conceito, adotado pelos autores soviéticos e pôsto em prática, neste país, é aplicado, em larga escala, por certo número de países socialistas, mediante as adaptações necessárias, em alguns dêles. No momento atual, êste conceito tornou-se, naturalmente, inseparável da noção de emprêsa pública, em grande parte, dos países socialistas. O princípio da responsabilidade e o *"hozrascot"* são, pois, as características fundamentais do estatuto financeiro das emprêsas públicas, em diferentes regimes.

William A. Robson, professor da Universidade de Londres e conhecido especialista em administração pública, escreve o seguinte, a propó-

sito da responsabilidade, em sua obra intitulada *Nationalized Industry and Public Ownership* (*Indústria Nacionalizada e Propriedade Pública*): "Prestar conta de seus atos, isto significa relatar o que foi realizado, durante um lapso de tempo determinado, e dar tôdas as explicações necessárias para justificar os atos praticados ou os fins perseguidos."

É oportuno admitir que isto concerne às organizações dotadas de autonomia financeira mais ou menos ampla, isto é, às atividades organizadas sob a forma de emprêsas públicas. Segundo êste ponto de vista, a opinião citada permite-nos melhor compreender o conceito em seu todo e apresenta-o sob nova luz.

O estatuto financeiro define-se, igualmente, pelo capital atribuído a uma emprêsa pública pelo Estado. A outorga do capital inicial a uma emprêsa pública é, em regra geral, da competência do Estado. Esta observação, de alcance muito geral, tem relação, notadamente, com o momento em que é constituída a emprêsa pública (salvo no caso de nacionalização). Aliás, notam-se variações bem complexas, de acôrdo com a natureza da emprêsa. Em certos países, as emprêsas públicas podem, como o veremos mais adiante, conservar seus lucros ou suas rendas, com o objetivo de aumentar seu capital.

Nos países socialistas, a amplitude dos meios disponíveis depende do plano estatal. O crescimento da produção, resultante da aplicação do mesmo, torna-se possível pelos créditos ou subvenções não reembolsáveis do Estado, ou seja, graças a recursos orçamentários. O mesmo ocorre com os investimentos. Ocorre, bem entendido, freqüentemente, ser o sistema de atribuição de fundos mais complexo, pois êstes, considerando o papel importante que representam, não são concedidos, automàticamente. Os limites dentro dos quais as necessidades são cobertas por meio de créditos, é indicada nos balanços estabelecidos dentro dos limites dos planos do Estado.

Na URSS, os créditos de saída, bem como os créditos renováveis são outorgados pelo organismo de Estado que criou a emprêsa pública. Aliás, as emprêsas públicas podem obter créditos renováveis, junto a certos bancos e, também, em fundos especiais de reserva criados pelos *sovnarkhozes*, ministérios e instituições diversas.

As emprêsas públicas podem utilizar, a título temporário, com a concordância do diretor de um *sovnarkhoze*, de um ministério ou de outra instituição, créditos renováveis postos à disposição de outras emprêsas públicas, isto, durante um período máximo de três meses, e sob a condição de serem os fundos tomados por empréstimos reembolsados às emprêsas que lhes forneceram.

O relator *polonês* indica que o capital de uma emprêsa pública é fixado pelo ministro competente, de acôrdo com o das Finanças ou o *Presidium* do Conselho provincial do povo. Após sua decisão, à emprêsa são atribuídos recursos no montante igual ao do capital. Êstes meios

financeiros dividem-se em créditos permanentes e renováveis. Os *deficits* das emprêsas públicas devem ser cobertos com a ajuda de seus próprios recursos, ainda que algumas dentre elas sejam obrigadas, dentro dos limites do plano de Estado, a funcionar com prejuízo.

O relator *húngaro* assinala que é possível proceder a uma redistribuição dos meios financeiros entre as emprêsas públicas, mas que tal operação não deve prejudicar os direitos de terceiros, ou, em outras palavras, reduzir as obrigações de uma emprêsa com relação a seus credores. São concedidas subvenções, em caso de reorganização, de perdas imprevistas, de diminuição dos preços (desde que os preços líquidos de produção sejam superiores aos preços de mercado), bem como a título de compensação às emprêsas exportadoras (para reembolsar a diferença entre os preços internos e os preços estrangeiros, etc.).

O relator *iugoslavo* explica que o problema é resolvido de outra maneira, em seu país. Os recursos financeiros de saída são fornecidos, de hábito, por um banco, sob a condição de que a rentabilidade dos investimentos seja provada, ou, excepcionalmente, pelo próprio fundador, que os adianta de seus próprios recursos (o fundador pode ser uma outra emprêsa pública, uma instituição, um grupo de cidadãos, etc.), ou dá a garantia de que um banco fornecerá os meios financeiros necessários, se a emprêsa fôr criada. Por outro lado, os meios financeiros são fornecidos, sem restrições, quando podem ser reembolsados pela emprêsa, êles o são, então, sob a forma de créditos recuperados dos lucros ou da amortização de dita emprêsa. Deve ficar claro que o investidor deverá conformar-se ao plano econômico geral, isto, dentro dos limites impostos pelos interêsses do banco, desde que o Estado não dê uma ajuda, descontada de seus próprios recursos (tal maneira de proceder constitui a exceção e diz respeito, sobretudo, aos investimentos na infra-estrutura). Cada emprêsa cria seus próprios fundos, para cobrir suas necessidades, em matéria de produção e de investimentos. Pode obter créditos junto aos bancos, se preencher as condições fixadas por êstes últimos para a outorga dos créditos em questão. A concessão das subvenções só tem lugar, excepcionalmente — tal prática, está, aliás, em vias de desaparecimento — e indiretamente. É a agricultura que se beneficia disto, mais freqüentemente. Tôda emprêsa pública está obrigada a criar seu próprio fundo de reserva e a organizar reservas comuns, para cobrir as perdas eventuais, isto, por meio de créditos. Em caso de perda, a emprêsa pública é declarada falida, se seus credores não aceitam uma composição. Mas tais casos são raros.

Tôda emprêsa pública que sofre perdas está, pois, falida, se seus credores não acordam na ordenação dos débitos. Êste exemplo é próprio das emprêsas públicas.

Na maior parte dos países, o recurso ao orçamento é um dos principais meios de crescimento do capital das emprêsas — além do capital obtido graças às operações destas, o qual é, freqüentemente, utilizado

para financiar investimentos e, também, para cobrir os gastos de produção — mas sòmente com a autorização do Estado ou do seu representante. O orçamento é votado, anualmente, pelo Parlamento. Os programas de investimentos são, habitualmente, distribuídos por diversos anos. Eis por que revestem caráter precário e dependem, freqüentemente, da situação do país, no momento em que o orçamento é aprovado. As emprêsas firmam contratos a longo prazo, com base nestes programas, mas a execução dos mesmos está sujeito a uma certa álea.

O relator da *Tailândia* assinala que as concessões de crédito ocorrem, cada ano, quando a necessidade se faz sentir. É, aliás, o caso da maioria dos países. Convém assinalar que o fato de os programas a longo prazo dependerem de concessões de créditos anuais, não só gera confusão para aquilo que é um dos principais fatôres financeiros, mas também leva a investimentos insuficientes e irregulares. A Grã-Bretanha projeta estender o ano financeiro, o que é uma idéia louvável. Outros países têm, igualmente, programas orçamentários ou fundos (isto é, de alguma forma, fundos consolidados), os quais são alimentados por meio de recursos que não são objeto de uma votação anual, mas cuja concessão resulta de um processo diferente.

Podem ser citados diversos exemplos interessantes no que concerne à formação e à distribuição do capital.

O relator dos *Países-Baixos* assinala que, na maioria dos casos, as emprêsas públicas são autorizadas pelo ato de fundação a conservar uma parte de seus lucros, tendo em vista o financiamento dos investimentos. O Estado ajuda a fazer face às necessidades financeiras das sociedades por ações, aumentando sua participação no capital, ou por meio da concessão de créditos.

Na República do *Iraque*, a lei estabelece que os organismos econômicos são competentes para recorrer a todos os meios necessários, notadamente à contratação de empréstimos junto ao govêrno, instituições paraestatais, bancos nacionais e estrangeiros, bem como junto a governos e órgãos estrangeiros, e, finalmente, a organizações internacionais. Os organismos econômicos em questão têm, igualmente, o direito de autorizar empréstimos. As instituições cujo capital está, integralmente, nas mãos de um organismo dêste gênero, exercem suas atividades sob a garantia do govêrno.

Aliás, os organismos econômicos aplicam um sistema próprio, em matéria financeira, e não estão submetidos nem às leis, nem aos regulamentos financeiros e contábeis editados pelo govêrno.

O relator da *India* ressalta que se tem recorrido aos meios abaixo-indicados para a constituição do patrimônio das emprêsas públicas: a) capitais garantidos por obrigações (embora, em princípio, as emprêsas possam, também, obter fundos no mercado de capitais, é o recurso ao Estado e aos empréstimos que constitui o principal meio); b) partici-

pação dos acionistas, mas êste meio é raramente empregado; c) as concessões de crédito anuais e as subvenções eventuais; d) os empréstimos e receitas de exploração constituem o principal meio de financiamento.

O relator da *República Árabe Unida* informa-nos que as emprêsas públicas dispõem, a título excepcional, além do orçamento de suas próprias rendas, de um meio consistente na obrigação do Estado de cobrir a diferença entre as rendas e as despesas das emprêsas públicas constituídas em organismos públicos. O relator acrescenta que o financiamento dos últimos tem lugar segundo as condições formuladas, no plano de desenvolvimento, a política geral do Estado e as modalidades de execução determinadas para cada projeto.

O relator da *Austrália* assinala a existência de fundos especiais (*Consolidated Revenue Fund*) destinados a financiar as emprêsas públicas.

O exemplo da *Bélgica,* que não é, aliás, em absoluto, excepcional, merece ser citado. O orçamento (receitas e despesas) das emprêsas públicas da categoria A (cf. a parte que trata dos diferentes tipos de emprêsas) é objeto de votação do Parlamento, enquanto as contas das emprêsas das categorias B, C e D não estão sujeitas à aprovação do mesmo, sendo, tão-sòmente, objeto de um exame. Os orçamentos fazem parte integrante dos orçamentos dos ministérios a que estão subordinadas as emprêsas públicas.

Os relatores da *Dinamarca,* da *Noruega* e da *Finlândia,* entre outros, esclarecem que os lucros das emprêsas públicas (salvo os das sociedades por ações) são canalizadas, cada ano, para o Tesouro do Estado. Encontra-se exemplo de situação inversa, nas *Filipinas*.

O relator da *Etiópia* declara que, em seu país, as emprêsas públicas decidem a repartição de seus recursos, de acôrdo com seu plano.

Na *Suécia,* é o orçamento o principal meio de financiamento, e é interessante ver como se procede a êste respeito. As emprêsas públicas dirigem um pedido de crédito ao ministro competente, que o examina. Em seguida, é ela estudada pelo ministro das Finanças e transmitida ao Parlamento, sob a forma de projeto de lei concedendo o crédito. Os fundos são canalizados para as emprêsas interessadas, pelo Serviço da Despesa Pública.

Em geral, as emprêsas públicas enfrentam suas necessidades financeiras por meio de descontos nas contas que lhes são abertas pelo organismo acima indicado.

Na *Tunísia,* a situação se caracteriza, no plano jurídico, pela ausência de qualquer princípio geral, em matéria de financiamento das emprêsas públicas. O grau de autonomia financeira varia de uma emprêsa para outra. Certas emprêsas podem decidir, por si mesmas, sôbre a

repartição de seus lucros, mas, na prática, devem consultar, prèviamente, os podêres políticos e obter a sua aprovação. As emprêsas públicas são financiadas, por sua vez, pelo govêrno e pelos estabelecimentos de crédito.

Na *França,* o patrimônio das emprêsas públicas pode provir de diferentes fontes: pode ser atribuído pelo Estado, no momento da constituição de uma emprêsa, transferido a esta por via da nacionalização, ou adquirido pela própria emprêsa. Quanto às fontes de rendas destas emprêsas, podem consistir no capital inicial e nos seus aumentos eventuais, bem como nas receitas de exploração e nos créditos de tôda espécie. Certas emprêsas beneficiam-se da assistência financeira do Tesouro, em razão da obrigação que lhes é imposta — no interêsse geral, por exemplo — de assumir serviços deficitários, de reduzir as tarifas em proveito de certas categorias de beneficiários ou, ainda, de não aumentar ditas tarifas. As subvenções concedidas pelo Tesouro são iguais ao montante das perdas sofridas pelas emprêsas, em função das obrigações que lhes são impostas.

No tocante ao financiamento, a assistência do Estado reveste três formas: entradas de capital, ou no caso das sociedades de economia mista, subscrição de nôvo capital, créditos a longo e a curto prazo, garantias sôbre empréstimos. As emprêsas públicas pagam os mesmos impostos que as emprêsas privadas. As emprêsas que dão lucros líquidos são autorizadas a conservar uma parte dos mesmos para fim de autofinanciamento.

Nos *Estados Unidos,* os recursos das emprêsas públicas têm origens diversas, mas, dentre estas, convém distinguir, sobretudo, três: as concessões de créditos, os empréstimos abertos ao público e as receitas de exploração. A direção de cada emprêsa fixa os modos de utilização dêstes recursos dentro dos limites da política geral seguida pela emprêsa e segundo as regras impostas pelo Congresso, em matéria de contrôle das restrições. O montante total dos recursos financeiros assim distribuídos depende da avaliação, pelo Presidente e pelo Congresso, das necessidades de cada programa.

O modo de financiamento das emprêsas públicas, na *Grã-Bretanha,* deve, igualmente, prender nossa atenção. O govêrno aprova o plano estabelecido pelas mesmas, para cinco anos, e, cada ano, examina, com seus representantes o plano para o ano seguinte, que, em seguida, aprova. O govêrno fixa, a propósito, o montante máximo das despesas que poderão ser efetuadas, durante os dois anos seguintes. Finalmente, aprova os empréstimos contratados pela emprêsa, com base estimativa anual que lhe é submetida por esta última. Os estatutos prevêem que as rendas de uma emprêsa pública não podem ser inferiores ao montante exigido pelas operações normais, compreendidos os lucros, bem como a amortização do capital e das reservas. A média das rendas é calculada com base na do exercício financeiro, seja êste bom ou mau. No que

concerne ao pagamento dos impostos e outros encargos públicos, os países considerados dividem-se em dois grupos, um aplicando uma política quase inteiramente diferente do outro. Enquanto, em certos países (Austrália, Dinamarca, Estados Unidos, Etiópia, Madagascar, Suécia), as emprêsas públicas não pagam qualquer impôsto ou outro qualquer encargo, em outros, estas mesmas emprêsas pagam, em regra geral, todos os tributos e outros encargos públicos, e estão, pois, a êste respeito, em pé de igualdade com as emprêsas do setor privado (Áustria, Brasil, Finlândia, Filipinas, Gana, Índia, Israel, Países-Baixos, República Árabe Unida, Tailândia, Tunísia, Turquia).

O relator da *República Federal Alemã* assinala que, em princípio, as emprêsas públicas estão sujeitas aos mesmos impostos que as emprêsas privadas, o que está conforme às regras da economia de mercado. Derrogações são previstas com relação a objetivos referentes à política econômica, e eis a razão pela qual certos privilégios são concedidos. O patrimônio da sociedade de capitais (*Kapitalgesellschaften*), submetidas ao direito público, está isento de tributos, desde que pertençam, inteiramente, aos podêres públicos (*Eingentum der öffentlichen Hand*).

O relator acredita deva chamar a atenção para a insuficiência dos dados relativos às consideráveis repercussões do problema da "repartição dos lucros" das emprêsas públicas. Do ponto de vista das finanças do Estado e do financiamento das emprêsas públicas, supomos que tais relações são mais ou menos definidas, — mas as repercussões desta modalidade de financiamento longe estão de ficarem esclarecidas. Certamente, é lógico só considerar o financiamento das emprêsas públicas, quando emane de nível superior, isto é, do ponto de vista do Estado. Mas é igualmente essencial encará-lo ao ponto de vista do nível inferior, ou seja, do ponto de vista da emprêsa. O fato de tributar a emprêsa, de privá-la de seus lucros, ou de fazer as duas coisas, ao mesmo tempo, bem como as aberturas de créditos, subvenções, etc., tudo isto comporta graves inconvenientes. Se uma emprêsa pública não conhece, antecipadamente, seus direitos e obrigações no tocante às rendas ou lucros realizados, se não goza de uma estabilidade necessàriamente instituída antecipadamente, se não depende, em primeiro lugar, de seu próprio trabalho e de sua capacidade de rendimento, não poderá, pràticamente, aprimorar seu funcionamento e, muito menos, seus resultados de exploração.

Quanto ao outro aspecto do problema do financiamento, isto é, a estabilidade financeira — trata-se do que se chamou, anteriormente, de relações financeiras com o Estado — constitui, apenas, a segunda face de Jano. Se se negligencia êste outro aspecto e o fato de que a perspectiva dos lucros a realizar constitui um estimulante para as emprêsas públicas, se estas últimas, em outras palavras, dependem, ùnicamente, da vontade do Estado, se o contrôle constitui o elemento principal e não, um acessório necessário, e o fato de que a situação financeira geral das

emprêsas não representa uma consideração secundária, as conseqüências serão, na maior parte das vêzes, uma gestão ruim e um rendimento insuficiente. Semelhante estado de coisas e, aliás, muito freqüente na prática.

A questão da rentabilidade apresenta um caráter particular. Em numerosos países, as emprêsas públicas não foram criadas para produzirem lucros.

O relator da *Áustria* ressalta que a existência das emprêsas públicas deveria ter, no plano financeiro, repercussões sôbre a economia global do país, bem como sôbre numerosas emprêsas privadas. Tem-se, freqüentemente, a idéia de que o fato de produzir lucros é incompatível com o *status* de emprêsas públicas. O professor W. A. Robson escreve a êste respeito, em seu livro: "Mas as administrações (*régies*) públicas não estão obrigadas a dar lucros. Sua missão consiste em satisfazer as necessidades dos consumidores tão completamente, quanto possível, e com um mínimo de gastos. Assumem obrigações consideráveis, em matéria de pesquisas e de desenvolvimento, de ensino e de organização, e, também, no que concerne ao bem-estar de seu pessoal. Eis por que não se pode avaliar as atividades de um serviço (*régie*) público, em função dos lucros ou das perdas que registre. Suas realizações não podem ser consideradas sob o ângulo financeiro, e o julgamento das mesmas constitui tarefa de extrema complexidade, que se torna ainda mais difícil, pelo fato de que não há, habitualmente, nenhuma emprêsa semelhante, no mesmo setor, com a qual se possam fazer comparações."

Êste trecho assinala, em primeiro lugar, que não existe fórmula preestabelecida de que lucros possam ser obtidos. O relator dos Estados Unidos professa opiniões semelhantes e pode deduzir-se o mesmo do relatório sueco (as emprêsas públicas fazem face às suas necessidades financeiras), bem como de outros relatórios.

Não é necessário examinar esta idéia, que, em certos países, decorre de disposições legais vigentes, enquanto, em outros, resulta de opiniões que, no particular, prevalecem no plano político.

A não-rentabilidade não pode ser considerada, todavia, como regra geral para as emprêsas públicas. Quando a economia repousa sôbre as emprêsas públicas, ou quando estas últimas englobam importantes ramos da economia que têm a possibilidade de produzir lucros, ou quando se trata de países em desenvolvimento, a rentabilidade ou, em outros têrmos, a produção de capital é uma necessidade vital de ordem social. A sociedade preocupa-se com os lucros a que tem direito e não, com a maneira pela qual tais lucros são obtidos. Sòmente os países que podem encontrar o meio de obter os recursos de que têm necessidade, podem renunciar a êstes lucros. Êste é um dos aspectos da questão. O outro apresenta um interêsse igual, ou, pelo menos, comparável. O fato de produzir lucros ou rendas, graças ao exercício de uma atividade —

cumprindo suas obrigações — constitui um estimulante de primeira ordem, um elemento adequado a fazer crescer, constantemente, a produtividade. Isto ocorre, notadamente, quando os lucros são repartidos entre aquêles a cujo trabalho êles são devidos, e mesmo, de certa forma, independentemente disto.

Uma emprêsa pública não é uma administração, nem, muito menos, uma organização de caráter social predominante, mas um organismo econômico que, na maior parte dos países, obtém seus recursos no mercado e deve, freqüentemente, fazer face à concorrência, mesmo que detenha um monopólio. O mercado representa um papel cada vez mais importante, mesmo onde seu campo de ação é muito restrito. Fique claro que isto não permite contestar o caráter planificado da economia, considerando que o funcionamento desta repousa sôbre leis objetivas.

A regra segundo a qual não se podem obter lucros é, pois, contestável, do ponto de vista da atividade de uma emprêsa pública, salvo, como já dissemos mais acima, nos países em que prevalecem condições especiais. Não há necessidade de sublinhar que o fato de dever, constantemente, cobrir os *deficits* das emprêsas públicas é julgado, severamente, pela opinião pública, que daí, deduz que a gestão das mesmas é, normalmente, deficiente. Mas isto não chega a lhes trazer prejuízo, não porque se perca de vista a regra em questão, mas porque a distinção entre uma gestão deficiente e uma que não o seja, é de difícil percepção. Desde que a gestão não seja deficiente, ela deve ser considerada eficaz.

Os problemas que se apresentam a êste respeito são, todavia, muito delicados e as linhas precedentes têm por único objetivo indicar o que é o reverso da medalha.

É evidente que os problemas referentes ao financiamento das emprêsas públicas foram abordados, apenas, de maneira superficial, se bem que figurem no número dos problemas essenciais da gestão. A questão que se apresenta, atualmente, relaciona-se menos com a responsabilidade (*hozrascot*), que se explica por si mesma, do que com a fixação de um sistema tão estável, quanto possível, que permita a obtenção de recursos, graças às atividades das emprêsas — isto, levando-se em conta o mercado e suas repercussões no plano dos investimentos — bem como com a participação eventual nos lucros. A êste respeito convém nunca perder de vista a necessidade de um constante estímulo, e não o interêsse material da direção e dos produtores, com tôdas suas conseqüências de que fala o professor Robson. Êle não respondeu, de modo completo, a nenhuma destas questões.

E. *O plano.* A elaboração de um plano geral, no nível do Estado, não mais é um fato excepcional; êste se encontra, também, nos países não-socialistas. Muito numerosos são os países onde os planos econômicos são estabelecidos pelo Estado ou por tôda a coletividade e tem-se a impressão de que tais planos constituem, cada vez mais, instrumentos

importantes da política econômica geral, qualquer que seja a estrutura social. Mesmo nos países onde não há plano econômico, ou nos que, por motivos de ordem política ou prática, repele-se a idéia do plano como instrumento de orientação geral da economia, o Estado dispõe de meios que lhe permitem influir sôbre a evolução da economia, na medida necessária e durante um período mais ou menos longo. As formas de elaboração dos orçamentos (despesas públicas), o crédito e os sistemas monetários, as exportações e as importações, o modo de integração na divisão do trabalho, na esfera internacional, a concessão de subvenções, a ação exercida sôbre as despesas dos particulares, sem esquecermos os outros meios de intervenção aos quais o Estado recorre, traduzem concepções políticas gerais referentes à possibilidade de influir na economia. Por outro lado, existem planos que se inspiram não nestas idéias, mas nas necessidades. Os relatórios nacionais pouco esclarecem a êste respeito. Quase sempre, o plano é entendido como um instrumento criado pelo Estado, que engloba tôda a economia, ou parte dela, e reveste um caráter obrigatório, um meio de gerir a totalidade ou certos setores da economia. Numerosos relatores nacionais nos dizem que tal plano não existe, em seu país. Assim, por exemplo, não há plano de Estado, nos seguintes países: Arábia Saudita, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Estados Unidos, Finlândia, Líbano, Países-Baixos, República Federal Alemã e Suécia. Um dos relatores nacionais responde que não há plano, ao menos se se entende por plano um documento com recomendações de caráter definitivo e diretrizes referentes a diferentes setores da economia. Os organismos encarregados da planificação a longo prazo têm por missão publicar relatórios sôbre as diversas atividades econômicas. O plano influi na ação das emprêsas públicas, apenas de u'a maneira indireta, e isto na medida em que os relatórios dos organismos encarregados da planificação determinam a atitude do govêrno no que concerne aos investimentos, à fixação dos preços, etc. Podemos perguntar-nos se isto não é, também, planificação, de um gênero especial, é verdade (nota do relator geral).

O relator da *Islândia* assinala que, em seu país, não há planificação geral. Existem, em certos setores, planos aos quais as emprêsas públicas estão submetidas e que têm por fim, por exemplo, assegurar a eletrificação dos campos ou automatizar o telefone. Êstes planos são obrigatórios, desde que se disponha dos créditos necessários. Tentou-se estabelecer um programa de investimentos para o período 1963/1966, mas êste plano era, tão-sòmente, uma declaração política, sem nenhum caráter obrigatório. Não obstante, representou êle um papel considerável, no sentido de que permitiu uma cooperação estreita entre diversos organismos administrativos e emprêsas, de uma parte, e o Instituto para o estudo das questões econômicas, recentemente criado, de outra.

Os exemplos acima citados não são isolados. Como se vê, trata-se de declarações gerais do govêrno ou de programas de âmbito geral, indicativos das grandes coordenadas quanto às medidas a serem toma-

das, nos planos econômico e jurídico, por aquêle e pelos organismos que lhe são dependentes. Trata-se de uma série de diretrizes que servem de base à política econômica do govêrno. Os resultados desta política são, bem entendido, variáveis.

O plano, obrigatório para todos, constitui, geralmente, um meio de regulamentar a produção, a distribuição, as trocas de mercadorias, o consumo e todos os outros fatôres essenciais da produção. Seus efeitos são comparáveis aos de uma lei. Se tais condições não são preenchidas, ou sòmente o são, em parte, não se pode falar de um plano. Tal é, parece, o ponto de vista que prevalece, dando lugar a numerosos mal-entendidos.

Quando os relatores nacionais declaram que não há plano, em seu país, o relator geral não pode senão anotar o fato. Subsistem, entretanto, dúvidas a êste respeito, considerando-se que o plano e a planificação não ficam em categorias definidas, mas representam, antes, um conjunto de relações, que não são tratadas — ou não o são, suficientemente — sob o ângulo do direito e das ciências administrativas. É indispensável, parece, o desenvolvimento das pesquisas, neste domínio, e a elaboração de uma classificação das relações, suscetível de ser reconhecida, na esfera internacional.

A *França* é um dos países onde existe um plano, no nível nacional, e o relator dêste país acentua que o papel do plano nacional e o do mercado são complementares. O plano cuida das respectivas dêste e age sôbre as mesmas. De uma parte, êle tem fôrça obrigatória para as emprêsas públicas. De outra, exerce influência sôbre as emprêsas privadas, pelo intérprete no processo de conciliação. O relator francês cuida, como outros relatores, da existência e das conseqüências do plano. Deve ser notado, também, que o setor privado fica submetido, indiretamente, aos efeitos do plano, pelo jôgo do mercado e outros fatôres.

O relator *iugoslavo* assinala que o plano adotado, no âmbito nacional, em seu país, não comporta diretrizes obrigatórias. Não tem êle fôrça de lei e não dá instruções diretas, no plano administrativo. O plano completa, por sua ação, o jôgo do mercado. Conhecidas as tendências dêste, o plano determina os objetivos fundamentais da política econômica e visa criar condições tais, que as emprêsas públicas possam realizar os objetivos em questão, segundo seus próprios interêsses. Existe, naturalmente, uma autoridade encarregada de promulgar, dentro do panorama do sistema econômico geral, regras obrigatórias para os fins de execução do plano, mas os podêres desta autoridade são limitados.

Os relatores nacionais acima citados trazem à luz, particularmente, as repercussões do mercado sôbre os planos nacionais, cujo funcionamento repousa nos mecanismos de mercado em outras palavras, em leis econômicas objetivas, com vistas à realização de fins determinados. É aqui que aparecem diferenças essenciais.

Os outros países socialistas adotaram, igualmente, planos no âmbito nacional. Assim, de acôrdo com o relator da *União Soviética,* êstes planos têm, em seu país, um caráter obrigatório para as emprêsas. O objetivo fundamental do plano consiste em realizar um justo equilíbrio entre a centralização e a independência econômica das emprêsas e a tornar possível a utilização completa do potencial de produção.

Na *Hungria,* a atividade das emprêsas públicas é baseada em planos anuais. Além disto, as autoridades administrativas competentes elaboram, tomando por ponto de partida os planos anuais, planos a longo prazo (cinco anos), nos quais são formulados os objetivos fundamentais da economia socialista. Os planos anuais das emprêsas (conhecidas pelo nome de planos de emprêsa) são estabelecidos com base nas diretrizes comunicadas às emprêsas pelas autoridades administrativas. Trata-se de diretrizes obrigatórias e de dados que servem de base para os cálculos. A utilização destas diretrizes e dados é regulamentada por lei.

De acôrdo com o relator *polonês,* existem, na Polônia, planos anuais, plurienais e a longo prazo, bem como planos elaborados no âmbito nacional e na esfera local. O fato de ser a economia dêste país planificada, no âmbito nacional, não implica que os mecanismos de mercado não representem nenhum papel. Esta questão está estreitamente ligada à descentralização das administrações do Estado, que tem como efeito aumentar a autonomia das emprêsas. Nas condições atuais, caracterizadas por uma descentralização limitada das administrações estatais, o papel representado pelo mercado é restrito. No todo, os mecanismos de mercado influem, indiretamente, sôbre os órgãos de planificação.

O relator *tcheco-eslovaco* dá notícia de um plano geral, isto é, tendo por objeto tôda a economia, e promulgado por via legislativa. Em geral, êste plano estende-se por um período de cinco anos. É obrigatório para todos os organismos interessados, e sua execução é assegurada por planos anuais. Os planos instituídos pelos organismos econômicos públicos são baseados no plano geral de Estado. O plano econômico define a maneira pela qual é concebido o desenvolvimento neste domínio (objetivos fundamentais, objetivos especiais em matéria de produção, de investimentos, de progresso técnico e de melhoramento do nível de vida). O funcionamento do mercado é regulamentado pelo intérprete dêstes planos econômicos.

O relator tcheco-eslovaco acentua, também, que é oportuno reformar a planificação, notadamente os métodos aplicados neste domínio. As modificações que se impõem, dizem respeito às relações entre os órgãos superiores e as emprêsas. O Código econômico estipula que tôdas as emprêsas estão obrigadas a fornecer à economia nacional os produtos e os serviços próprios dos setores que lhes foram confiados. Pode existir uma, ou podem existir várias emprêsas, no mesmo setor. A situação das emprêsas, na Tcheco-Eslováquia, não pode ser comparada, todavia,

à das emprêsas capitalistas, que funcionam no quadro de um regime de concorrência ou que detêm um monopólio.

Existem planos nacionais, em outros países, a saber: a *Etiópia* (plano de cinco anos, obrigatório para tôdas as emprêsas públicas); as *Filipinas* (tarefas determinadas, com que se visa a assegurar o desenvolvimento da economia, são atribuídas a um certo número de emprêsas públicas, no esquema do plano sócio-econômico do Presidente); *Madagascar* (plano de cinco anos); a *Nigéria* (trata-se de um plano nacional, cujo papel é considerável para a realização de certos objetivos em matéria de investimentos); e a *Espanha* (nos têrmos da lei relativa ao plano de desenvolvimento econômico, êste último é obrigatório não só para as administrações do Estado, as coletividades locais e os organismos autônomos, mas também para as emprêsas nacionais). O relator da *Índia* refere-se à existência, em seu país, de um plano de desenvolvimento econômico. O terceiro plano qüinqüenal está em curso e o quarto, em preparo. O mercado não representa senão um papel restrito, embora a economia dêste país tenha um caráter misto, isto é, compreenda setores estatizados e setores privados. Os efeitos do plano fazem sentir-se, sobretudo, nos setores organizados pelo intermediário dos investimentos industriais. De um modo geral, êle tem uma função reguladora. Quanto às emprêsas, trabalham em condições econômicas variáveis. Algumas dentre elas detêm um monopólio, mas a maioria das unidades de produção está submetida a um regime de concorrência econômica. Esta concorrência é reduzida pela fixação dos preços por uma comissão *ad hoc*.

Aliás, convém assinalar um fato interessante. Os países de economia planificada acentuam a necessidade de controlar o mercado, avaliar e compreender suas repercussões, bem como certos elementos positivos que êle comporta. Nos países socialistas, numerosos debates são dedicados aos elementos suscetíveis de ter repercussões efetivas, ou cujos efeitos são inevitáveis, bem como aos meios de aumentar a eficiência das emprêsas públicas. A Iugoslávia já admitiu o mecanismo de mercado como fator objetivo e essencial. Segundo uma concepção que tem a prioridade, neste país, a "macro-rentabilidade" é combinada com a "micro-rentabilidade", isto é, o desenvolvimento da eficiência das emprêsas públicas, graças à influência do mercado. Nos países onde os interêsses de uma emprêsa determinada (pública ou privada) se harmonizam, relativamente, com os interêsses nacionais, discute-se acêrca dos meios que permitem evitar que tais interêsses não coincidam. A tônica é posta, progressivamente, nas necessidades sociais, bem como nos aspectos macroeconômicos e na planificação.

Uma análise conduz, evidentemente, a outra. Um mercado no qual a eficiência e a rentabilidade das emprêsas públicas, como também de outras, podem ser avaliadas, e que comporta elementos próprios a incitar, constantemente, o crescimento da produtividade, não está em contradição com a noção de planificação. A planificação, ato subjetivo da

sociedade, e o mercado, expressão da legalidade objetiva, são fatôres complementares, além do fato de influírem um sôbre o outro e de se corrigirem mùtuamente.

A maneira de conceber a planificação constitui um problema diferente. Como se disse, a planificação, no âmbito nacional, é considerado o único tipo de planificação apto a dar uma orientação, em que se englobem, ao menos, os setores essenciais da economia, isto é, a distribuição, as trocas e o consumo, e com caráter obrigatório, no sentido de que êle impõe obrigações legais às emprêsas.

A propósito, a planificação, na esfera nacional, torna o plano nacional um ato legislativo. Com efeito, tal plano tem, geralmente, fôrça de lei e suas disposições aplicam-se a tôdas as emprêsas.

Êstes conceitos são, todavia, contestados, em certos países. O relator geral, por seu turno, julga que aquêles não são os únicos válidos. Outros conceitos são, igualmente, postos em prática. O plano não deve, necessàriamente, ter fôrça de lei para as emprêsas, mas pode ser concebido como um meio de influir, *indiretamente*, sôbre o desenvolvimento econômico do país. Existem, pois, numerosas possibilidades. As características da planificação residem *na orientação do desenvolvimento econômico e na definição dos objetivos e tarefas, econômicas ou não, do desenvolvimento social*. Daí, os métodos e os meios próprios à orientação do desenvolvimento econômico devem ser tão bem concebidos e tão eficazes, quanto possível, pois dêles depende a realização dos objetivos e das tarefas estabelecidas pelos planos. Cada país escolhe os métodos e os meios adequados à sua organização constitucional e às suas instituições.

A planificação tornou-se um processo social complexo, no qual contam fatôres jurídicos e não-jurídicos, assim como o mercado e a concorrência, a conciliação e a coordenação dos elementos mais importantes da economia, sem esquecer o recurso a técnicas especiais para a elaboração das decisões econômicas. Enfim, é preciso, ainda, levar em conta outros elementos, tais como o constrangimento e a independência. Certos interêsses comuns a diversos grupos podem justificar o estabelecimento de relações bem definidas, no seio da economia. Eis por que o fato de pôr a tônica em um único método, qualquer que seja o valor dêste, opõe-se à própria idéia de planificação e de plano nacional.

Se se adota semelhante atitude — ou uma atitude aproximada — com respeito à planificação e ao plano, êste fenômeno surge sob uma luz diferente. Considerando-se que êste não foi examinado, de maneira suficientemente aprofundada, o relator geral propõe o prosseguimento dos debates sôbre a matéria.

Os métodos de planificação que foram admitidos acarretam conseqüências de excepcional importância para as emprêsas públicas, pois

estas influem sôbre seu estatuto, sua autonomia, o grau de contrôle, etc. Trataremos disto, pormenorizadamente, mais adiante.

Convém estudar, igualmente, a questão dos monopólios e da concorrência no mercado, e, sobretudo, considerar as emprêsas públicas, sob êste ângulo, pois isto permitirá ter-se uma visão de conjunto da situação geral das emprêsas públicas, em determinado país, além das repercussões importantes sôbre a planificação. Inversamente, a existência ou a inexistência de monopólios depende das formas de planificação.

Os relatores nacionais dão notícia de atitudes diversas, em matéria de monopólio. As condições diferem não apenas de um país para outro, mas também dentro de certos países.

Desde logo, é oportuno notar que, segundo os esclarecimentos de que dispomos, as emprêsas públicas não são, em geral, concorrentes. Englobam todo um ramo da economia, sôbre o qual detêm o monopólio.

Em segundo lugar, ocorre, por vêzes, que um ramo da economia esteja nas mãos de várias emprêsas públicas e não, de uma só. A gestão destas emprêsas é, freqüentemente, coordenada, graças a diversos órgãos oficiais, de sorte que qualquer concorrência se torna impossível.

Em terceiro lugar, existem países — trata-se, sobretudo, de países socialistas — onde, em princípio, não há concorrência entre as emprêsas públicas (a Iugoslávia faz exceção a esta regra), mas onde o plano econômico exerce uma ação coordenadora. Em outros países, esta concorrência torna-se impossível, ou está sujeita a restrições.

Há, todavia, exceções a estas regras. Em certos países de economia mista, as emprêsas públicas detentoras de um monopólio e as emprêsas privadas são concorrentes. Nestes países, existem diversas emprêsas, dentro de um único ramo, de sorte que o monopólio não constitui a regra, no setor nacionalizado. Nisto se mostra a questão da prioridade e da fraqueza dos monopólios. Em seu livro sôbre as nacionalizações, o professor A. H. Hanson escreve a êste respeito:

"Parece-me que o problema resulta, em grande parte, do fato de que se recorreu a monopólios muito vastos. Todo nosso pensamento econômico e tôda nossa experiência em matéria industrial se apóiam, em realidade, sôbre uma indústria competiva cujas dimensões são relativamente reduzidas e, mesmo que desejem pôr fim a tais condições, são ainda fortemente influenciadas pelos resultados obtidos por êstes monopólios. Não sabemos como controlar os monopólios nacionais, e a instauração dêstes, no setor industrial, provoca problemas, cuja solução não estamos próximos de achar...

"Se esta maneira de abordar o problema provocado pelos monopólios industriais nacionais é racional, convém evitar, tanto quanto possível, criar monopólios nacionais. Mais do que organismos cuja compe-

tência se estenderia a todo um país, seria preferível criar um certo número de órgãos distintos...

"A existência de um certo número de setores ou de órgãos locais não impede que se recorra a um conselho nacional para as negociações sôbre salários, a pesquisa e outras questões que interessem a um grupo de órgãos locais...

"O problema deve ser pôsto, tanto no que diz respeito à sua natureza, como à sua amplitude, em limites mais razoáveis. Se não há emprêsas competidoras, dentro de um certo número de organismos de dimensões relativamente reduzidas, deve ser possível tirar certo proveito do espírito de emulação que se manifestaria, muito naturalmente, entre os diferentes setores, e que permitiria fazer comparações entre si."

Os conceitos do professor Hanson são, freqüentemente, apresentados nos meios científicos. Prevalecem, sobretudo, nos países de economia mista, onde a planificação só atingiu um estágio rudimentar e diz respeito, apenas, a certos elementos da economia social. O problema dos monopólios e da concorrência reveste, no particular, uma grande importância. Não se trata, aliás, de uma característica própria, apenas, das emprêsas públicas. O professor Robson escreve a respeito: "É pouco realista, todavia, pretender que a distinção entre as emprêsas públicas e as emprêsas privadas corresponda à diferença que existe entre um monopólio e um regime de concorrência..."

Um vasto conjunto de práticas restritivas, destinadas a eliminar numerosos aspectos importantes da concorrência, é impôsto não só nas principais indústrias, como, também, nas demais. A indústria de aço é, provàvelmente, a que, na Grã-Bretanha, foi a mais de perto sujeita aos cartéis, antes de ter sido nacionalizada. Nem a nacionalização, nem a desnacionalização provocou repercussões sérias a êste respeito. A propósito, evidencia-se que o fato de as emprêsas públicas deterem monopólios é uma conseqüência lógica da existência de monopólios, nos países considerados, bem como da concepção segundo a qual a concorrência não constitui um meio de resolver êstes problemas. Eis por que se diz, em certos países, que há um recuo da concorrência, enquanto, em outros, onde se atribui um valor preventivo a esta, existem monopólios, mesmo quando isto é contrário às idéias predominantes.

É difícil tirar conclusões dos relatórios nacionais. Pode dizer-se que, nos países socialistas, esta questão não é considerada muito importante, porque o plano assegura a coordenação das emprêsas públicas, quer detenham, ou não, um monopólio. Há, todavia, também, divergências de opinião sôbre êste ponto. Segundo alguns, mesmo nos países socialistas, o fato de as emprêsas públicas deterem um monopólio, tem como efeito reduzir a eficiência e a rentabilidade de ditas emprêsas, assim como a qualidade dos produtos e a necessidade de a emprêsa pública adaptar sua produção às exigências de mercado, etc. O plano não pode

substituir, completamente, a concorrência. O contrôle do Estado não pode ter, neste domínio, senão efeitos parciais. Mas idéias extraordinárias dêste gênero tendem a aumentar a concorrência. Mesmo nos países socialistas, os contratos firmados entre emprêsas públicas levam em conta as necessidades dos consumidores. O fato de pôr a tônica nestas questões não pode, bem entendido, ter conseqüências importantes, no plano prático.

Nos países capitalistas, em que os planos econômicos são inexistentes ou desconhecidos com êste nome, os monopólios das emprêsas públicas constituem uma forma de organização importante, no plano econômico. Nestes casos, só as práticas restritivas e o contrôle governamental podem, em princípio, ir contra a regra do monopólio. Semelhante estado de coisas pode produzir repercussões apenas sôbre certos aspectos do funcionamento das emprêsas públicas, nunca sôbre todos. Além disto, como se diz, freqüentemente, os monopólios das emprêsas públicas podem ter influência sôbre o próprio govêrno. Ocorre, repetidamente, que o ministro competente sofra pressões de parte das emprêsas públicas, o que tem, como efeito, reduzir, mesmo nos setores que estão dentro de sua competência, o contrôle exercido pelo mesmo.

Numerosos autores sublinham as vantagens que apresentam os monopólios, no plano técnico e sob o ângulo do crescimento da produtividade. Mas convém não perder de vista os riscos da burocratização e da tecnocracia, pois êstes têm, por conseqüência, relegar o fator humano para o último plano das preocupações. Ainda que tal estado de coisas não seja exclusivo dos monopólios, é, no seio dêstes, que se apresenta mais evidente.

A propósito, é oportuno considerar cada monopólio, separadamente. Pode ser que tal estado de coisas seja, apenas, aparente, porque depende da escolha dos produtos pelo consumidor. Pode tratar-se de um monopólio parcial, em razão das condições nas quais se efetuam as trocas internacionais: isto é inevitável, em certos ramos da economia. Diversos autores põem a tônica sôbre os efeitos que produzem as importações sôbre um certo número de monopólios, e êles vêem nisto uma "demonopolização" parcial. Isto é um fato importante, mas o problema do fator humano e as outras questões evocadas mais acima não são menos importantes.

Quando se trata de países em desenvolvimento, êste fenômeno deve ser examinado sob um ângulo diferente. Na maior parte dos casos, uma concentração de poder é inevitável, e mesmo desejável, a fim de assegurar o desenvolvimento da economia. É provável que julgamentos corretos precedam, freqüentemente, erros. Deve ter-se, apenas, consciência de seu duplo papel.

F. *Fins e objetivos.* Estas duas questões estão estreitamente vinculadas. A forma jurídica de uma emprêsa pública depende, muito

freqüentemente, dos objetivos que lhe são atribuídos, e certas formas convêm à realização de objetivos determinados. Pode dizer-se que, em regra geral, as emprêsas que têm fim lucrativo, são criadas e organizadas na base do direito público, observando, contudo, certas disposições de direito privado, no que concerne à sua gestão.

Os princípios objetivos diretos das emprêsas públicas podem ser assim classificados: a) políticos; b) econômicos; c) financeiros; d) sociais.

Não têm êles a mesma importância, nos diferentes países considerados. Isto depende: 1) do regime econômico e social de cada um dentre êles; e 2) de se saber se o país atingiu um estágio avançado de desenvolvimento econômico, ou é um país em desenvolvimento.

Não será preciso dizer que esta classificação só tem um valor relativo e que alguns dêstes objetivos se confundem.

Os *objetivos políticos* revestem uma importância particular, nos países socialistas, onde a criação de emprêsas públicas de caráter econômico visa a pôr em prática certos conceitos ideológicos e filosóficos relativos à organização econômica e social. Fala-se de objetivos políticos, quando se trata de aplicar um conceito ideológico geral, ao qual é atribuído um valor permanente.

Os objetivos políticos são considerados fundamentais, quando a criação de emprêsas tem por fim assegurar a independência econômica do país, eliminar o capital estrangeiro de certos ramos da economia, nacionalizar, completa ou parcialmente, um setor econômico determinado — ainda que, neste último caso, os objetivos acima citados revistam um caráter essencial, muito mais no plano dos princípios do que no das realidades —, realizar objetivos que interessam à defesa nacional, etc.

Não se pode falar, bem entendido, senão com certas reservas, de objetivos puramente políticos, pois êstes decorrem, essencialmente, das condições econômicas e sociais próprias de um país.

Numerosos são os países onde se perseguem *objetivos econômicos*, que variam segundo as necessidades: desenvolvimento da economia nacional ou de um ramo determinado desta, organização de um setor nacionalizado da economia, desejo de estimular o setor privado, falta de capitais privados para a realização de projetos importantes, atrativos mínimos para certos investimentos, riscos que os capitalistas privados não podem assumir, passividade de tal ou qual setor privado, avocados pelas emprêsas públicas, em razão de sua importância e de seu caráter indispensável para a economia, criação de emprêsas públicas destinadas a servir de modelos às emprêsas privadas, desejo de produzir lucros em proveito do Tesouro público, etc.

Os *objetivos financeiros*, são, em geral, manifestos, quando se criam as emprêsas públicas, pela outorga de uma certa autonomia a órgãos administrativos, a fim de permitir a êstes cumprir funções econômicas, assegurar-lhe u'a maior flexibilidade, do duplo ponto de vista financeiro e material, e para lhes permitir fazer face às suas despesas, graças às suas rendas, com ou sem subvenções do Estado. Os objetivos acima citados são também evidentes, quando se criam, diretamente, emprêsas públicas para a execução de certas tarefas, pelos seus próprios meios.

Os *objetivos sociais* revestem formas diversas. Com efeito, podem ser criadas emprêsas públicas para manter certos serviços, ou melhorá-los, exercer atividades econômicas não-lucrativas e que visem a promover o progresso social ou a servir ao interêsse da coletividade, para eliminar o desemprêgo, elevar o nível de vida dos trabalhadores, etc.

Em certos países, os objetivos atribuídos às emprêsas públicas são definidos, no momento em que estas últimas são criadas, enquanto, nos países onde tais objetivos não são definidos, êstes decorrem do conjunto das relações existentes entre o Estado e a economia, assim como do papel representado por êste, no desenvolvimento econômico. Mesmo quando os objetivos não são determinados, o campo de atividade, êle mesmo, é circunscrito.

Os objetivos de uma emprêsa percebem-se, ao mesmo tempo, pelas razões pelas quais esta é criada e pelos fins a serem realizados com suas atividades.

Convém, a propósito, assinalar a existência de dois conceitos.

O relator da República Federal Alemã indica que, no passado, criavam-se emprêsas públicas não apenas em função de razões de ordem fiscal, econômica e social, mais ainda de autonomia, notadamente em período de crise. Atualmente, os motivos não são nem de ordem fiscal, nem de ordem econômica. Trata-se, em primeiro lugar, de fazer face — conforme os objetivos do Estado, que consistem em assegurar a prosperidade geral — às necessidades coletivas de executar as tarefas de caráter político, de estabelecer serviços de abastecimento e de distribuição (água, gás, eletricidade, transportes, etc.). O Estado federal e os *Länder* (Estados-membros) conservaram as emprêsas públicas vindas de período anterior, mas desnacionalizaram muitas dentre elas. Pode citar-se, a êste respeito, o caso da Volkswagen. A desnacionalização foi efetuada mediante a emissão de ações populares. O relator acrescenta que as emprêsas públicas organizadas sob a forma de sociedades por ações pouco diferem das emprêsas privadas.

A concepção francesa é sensìvelmente diferente. Abstração feita dos organismos cuja criação procede, ùnicamente, de circunstâncias históricas ou de razões de ordem política, os objetivos gerais atribuídos às emprêsas públicas são essencialmente vinculados às necessidades se-

guintes: colocar os setores-chave da economia sob a administração do Estado; salvaguardar a independência financeira do Estado, quando esta fica comprometida por concentrações importantes de capitais detidos por grupos privados; confiar a órgãos responsáveis perante o Estado a gestão de serviços públicos cujas atividades e laços de subordinação resultantes, necessitam da assistência do Tesouro; pôr em prática técnicas ou atividades novas.

As emprêsas públicas têm, geralmente, por missão, cooperar, nos limites de seus objetivos e recursos, para o progresso econômico e social.

Para êste fim, a gestão das emprêsas públicas deve visar a manter, constantemente, o equilíbrio entre a oferta e a procura de produtos e serviços fornecidos por ela, a melhorar sua qualidade, a fornecê-los a preços razoáveis ao público, e a melhorar a situação dos trabalhadores.

A coordenação de objetivos tão diversos implica, necessàriamente, um certo equilíbrio entre si. Segundo as circunstâncias, a prioridade pode ser dada, a título provisório, a um, mais do que a outro, a fim de fazer face a situações diversas e de pôr em execução a política definida pelo govêrno. Como quer que seja, as emprêsas públicas são obrigadas a seguir uma regra constante: reduzir os preços de fábrica, na medida do possível, através do aumento da produtividade e da eficiência.

Os objetivos econômicos estão vinculados à gestão econômica da emprêsa e fazem parte integrante das atribuições dos responsáveis pela mesma (formação do pessoal, estudos e pesquisa), ou decorrem das exigências do Estado, caso em que é previsto por contrato que as emprêsas recebem subvenções.

Em regra geral, quando os objetivos atribuídos a uma emprêsa pública são expostos, no ato de constituição, a organização e o funcionamento destas emprêsas são concebidos em função da realização dêstes objetivos. Existem, em certos países, formas gerais de organização das emprêsas públicas e os objetivos citados concernem aos métodos de gestão.

Além dos objetivos gerais definidos no ato de constituição, há objetivos concretos, determinados e formulados: a) no plano ou programa de atividades ou desenvolvimento nacional; ou b) nas instruções e diretrizes emanadas do legislador, ou, mais freqüentemente, do Executivo ou das autoridades administrativas. (*Continua*)